



## CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2020

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

### EPREUVE N° 14

Durée : 3 h  
Coefficient : 2

**Question n° 1 : (5 points)**

**En quoi une meilleure connaissance de son patrimoine immobilier est-elle  
susceptible d'améliorer la gestion d'une collectivité ?**

**Question n° 2 : (5 points)**

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

**L'autonomie fiscale des collectivités territoriales est-elle une utopie ?**

**Question n° 3 : (5 points)**

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

**La séparation entre l'ordonnateur et le comptable a-t-elle encore un avenir ?**

**Question n° 4 : (5 points)**

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

**Doit-on élargir le nombre de collectivités territoriales soumises à la  
contractualisation ?**

#### DOCUMENTS JOINTS

|               |                                                                                                                          |        |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Document n° 1 | « Vers une nouvelle gouvernance fiscale plutôt qu'une utopique<br>autonomie fiscale » La Gazette des communes, 9/01/2020 | Page 1 |
| Document n° 2 | Lettre de mission du ministre de l'action et des comptes publics<br>à Jean BASSERES, Directeur général de Pôle emploi    | Page 4 |
| Document n° 3 | « Les finances publiques locales 2019 », Rapport de la Cour<br>des comptes, juin 2019, extrait pages 44-45               | Page 6 |

**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.

**DOSSIER :** Grand débat sur la réforme de la fiscalité locale 2019

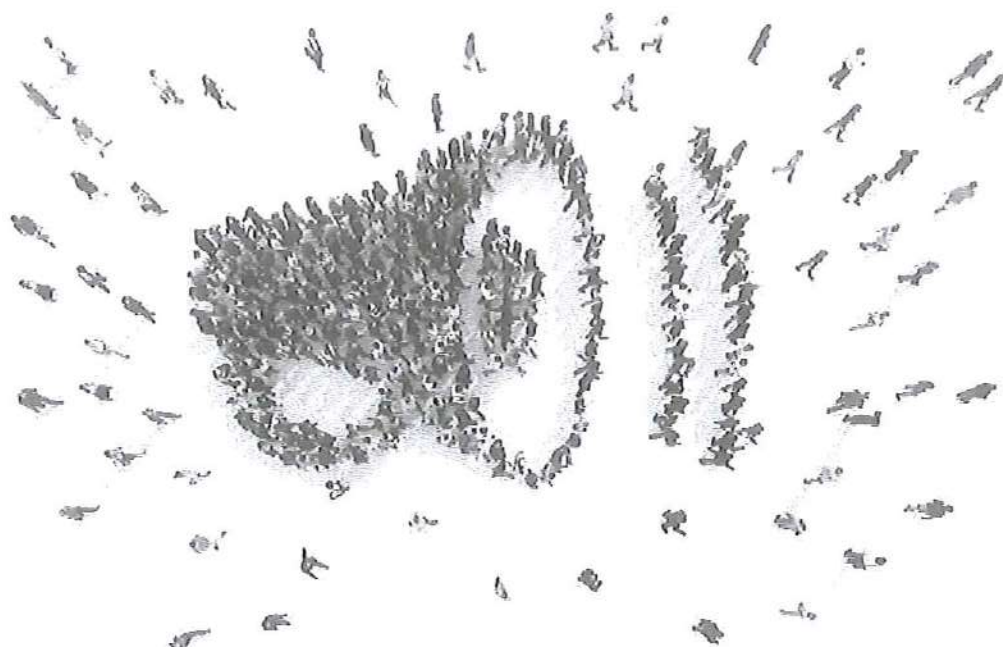
Dossier publié à l'adresse <https://www.lagazettedescommunes.com/655864/charles-guene-vers-une-nouvelle-gouvernance-fiscale-plutot-qu'une-utopique-autonomie-fiscale/>

DÉBAT

## Charles Guené : « Vers une nouvelle gouvernance fiscale plutôt qu'une utopique autonomie fiscale »

Auteur associé | A la Une finances | Actu experts finances | Billets finances | France | Publié le 09/01/2020

Suite à l'interview de Michel Bouvier, professeur des universités et président de Fondafip prônant davantage d'autonomie fiscale aux collectivités locales pour redonner un sens à l'impôt auprès des citoyens du XXI<sup>e</sup> siècle, le sénateur (LR) de la Haute-Marne, explique pourquoi le retour à une certaine autonomie fiscale ne répond pas à l'enjeu actuel. Le débat est ouvert.



Je partage pleinement la vision du Professeur Michel Bouvier telle qu'il l'a exprimée dans son interview publiée le 7 novembre <sup>(1)</sup> dans le Club Finances de la Gazette des communes, quant à l'impact de la mondialisation et du numérique sur l'impôt et sur l'évolution de sa nature même.

Des mouvements profonds induisent la fin de l'établissement stable et la substitution de l'aire de consommation – ce nouveau monde globalisé ne me semble cependant pas préfigurer le renforcement de l'impôt local.

L'histoire de l'impôt en France, comme le point d'évolution où nous nous trouvons au plan international me semblent plutôt plaider, certes pour la nécessité de contrecarrer le processus de recentralisation français, mais pas pour la voie de la constitutionnalisation de l'autonomie fiscale.

La solution me paraît plutôt résider dans une nouvelle gouvernance, par les collectivités locales de la ressource nouvelle qui se met en place.

## Flux et reflux de l'autonomie fiscale au cours de l'Histoire



L'initiative de l'impôt appartenait à l'origine au roi et nécessitait le consentement de ses sujets, qui fut souvent éclipsé par l'absolutisme, notamment sous Louis XIV.

Du domaine royal il passa au Parlement au fil d'un long processus qui se sanctuarise à la Révolution. A noter que dès cette période, les communes vont œuvrer pour consacrer une autonomie conquise par les villes et tenter d'arracher vainement le droit à l'impôt. Elles en garderont un statut particulier parmi les collectivités.

Au début du XXème siècle, avec Caillaux, il s'en fallut d'un cheveu pour que le système des « centimes additionnels et des principaux fictifs » ne soit validé dans ce sens.

Une seconde opportunité sérieuse se présentera avec les Trente Glorieuses, où l'Etat ne pouvant assumer le développement colossal du pays, imagina de transférer un droit à la levée de l'impôt aux collectivités pour qu'elles se substituent à lui dans la course au progrès qui semblait sans fin. Ce furent les folles années fiscales de 1958 à 1975 où on put imaginer que l'heure était enfin venue.

Las ! la crise pétrolière vint frapper les économies occidentales et faire apparaître le premier déficit budgétaire, en 1975, ce qui douchera ces velléités d'indépendance fiscale.

Aussi, durant la période 1975 – 1980, nous allons vivre, à la fois une euphorie des finances locales, dopée par une décentralisation prometteuse, alors que simultanément, un pouvoir central tentait de reprendre ce qu'il avait imprudemment donné (ou prêté), afin de maîtriser ses propres finances.

Les collectivités, tout à leur âge d'or, ne percevront pas ce mouvement inverse et considéreront qu'elles jouissaient de droits acquis, jusqu'à ce que l'Etat, dans la relation particulière que lui donne la Vème République avec le Parlement, ne commence à réduire leurs prérogatives. De 1990 à 2010, l'Etat, par la main du Parlement, va reprendre son droit à l'impôt, mais par une étude plus détaillée de la genèse de notre beau système, je vous renvoie à l'excellente analyse de Laurence Tartour (LGDJ 2012).

## **Illusion de l'autonomie fiscale**

Ainsi donc s'impose la réalité que l'impôt local obéit à une double légitimité. Comme tout impôt, il doit faire l'objet d'un consentement citoyen, mais en outre et avant tout, il reste lié à la décision du législateur, dont il a reçu temporairement délégation.

Or depuis un demi-siècle, l'illusion s'était répandue que le « transfert » de l'impôt alors engagé était définitivement acté et que les collectivités jouissaient de l'autonomie fiscale...

Il n'en était rien, d'ailleurs, il fallut attendre 2003 pour que le législateur soit appelé à trancher et lors du vote « des dupes » de l'article 72-2, l'illusion fut constitutionnalisée, sans que l'ambiguïté ne soit dissipée.

L'autonomie financière était consacrée, laquelle relevait plutôt de la mise en place du cadre d'une libre administration, à partir de ressources globalement garanties.

Depuis, la situation s'est même aggravée avec les contrats « de Cahors », pour le moins léonins...

## **Contre l'autonomie fiscale au niveau métropolitain**

Michel Bouvier affirme que nos concitoyens sont devenus des consommateurs et entendent désormais retirer une qualité de service de leurs impôts et dès lors les collectivités doivent reprendre le pouvoir et leur autonomie fiscale pour arguer de leur légitimité face au tout puissant citoyen-contribuable. Pour ce faire, il conviendrait d'institutionnaliser le pouvoir fiscal local dans cette gigantesque métamorphose et surtout d'endiguer l'hypercentralisme jacobin, pour s'adapter et prendre appui sur une métropolisation toute puissante et vecteur d'un ordre nouveau...

Je ne pense pas que ce soit le sens de l'histoire fiscale, ni même une bonne chose pour notre Pays, mais je partage avec Michel Bouvier, l'affirmation de la nécessité de redonner un autre sens à notre système fiscal local en mettant fin à une hypercentralisation castratrice.

L'évolution récente de la fiscalité en France et en Europe nous démontre chaque jour que nous nous acheminons vers une réduction de l'autonomie fiscale.

Nos voisins européens, même si nous devons nuancer cette analyse, à l'aune du principe fédéral qui les régit presque tous, sont gouvernés par l'affectation de parts d'impôts nationaux et la place de l'impôt local se réduit lorsqu'il n'est pas reporté au niveau national, pour faire l'objet d'un partage, comme en Italie.

En France, nous avons pu mesurer comment de la suppression de la TP à celle de la TH, l'Etat s'est évertué à « dé-territorialiser » l'impôt local, dans le double souci d'en contrôler le quantum, pour maîtriser la dépense publique, mais aussi pour en assurer une plus juste répartition.

Demain, ce sera le tour de la C3S, puis de la CVAE et probablement du Foncier Bâti, semble-t-il...

Les départements et les régions ne disposent d'ailleurs déjà plus du levier fiscal. Ils ne semblent pas s'en émouvoir, au-delà des postures d'usage et nonobstant le déséquilibre structurel des ressources des premiers.

## **Motivation de l'Etat pas que budgétaire**

Les motivations de l'Etat ne sont pas que budgétaires, elles relèvent aussi d'un souci d'équité nationale dont il semble le seul garant, devant l'inertie et l'absence de prise de responsabilité des collectivités.

Alors que partout ailleurs les partenaires ont organisé une gouvernance au sein de laquelle s'effectue le partage de l'impôt entre les niveaux des collectivités et en fonction de leurs charges et richesses, nous persistons dans un système de rapport de force Etat/collectivités locales, où la défiance le dispute au mépris et où le Parlement n'est que l'ombre de ce qu'il devrait être.

En réalité, le Parlement est devenu le lieu d'arbitrage d'une péréquation horizontale, à fleuret moucheté, où les territoires plus nantis et ceux les moins dotés s'affrontent, dans un immobilisme confondant, dans le double mouvement crépusculaire de dé-territorialisation de la ressource et d'essoufflement d'une péréquation subie.

Parallèlement, le bloc communal vient de signifier, par la voix du Sénat, un coup d'arrêt à la métropolisation sans limite. L'évolution qui se dessine est très claire et conduira inévitablement à un partage d'impôts nationaux, permettant une péréquation plus verticale et bien sûr la maîtrise des prélèvements obligatoires recherchée par l'Etat, en ces temps d'impasse budgétaire.

## **L'autonomie fiscale, une illusion**

Sous la réserve marginale du maintien d'un lien fiscal entre le citoyen et la cité, qui appartient à la tradition démocratique française de la Commune, il est donc parfaitement illusoire de vouloir (re)fonder institutionnellement l'impôt local autonome.

Notre pays ne saurait se satisfaire d'une acceptation libérale de l'évolution vers un impôt consommateur. Le nouveau système local doit certes s'opposer à la centralisation du pouvoir fiscal, non à travers le Graal de l'autonomie fiscale, mais au profit d'une nouvelle gouvernance systémique que les collectivités locales arbitreront avec le Parlement, en tenant compte d'une part des nécessaires équilibres budgétaires nationaux et de la dépense publique, et d'autre part de ceux qu'exige l'équité territoriale dans la répartition de la ressource.





LE MINISTRE

Paris, le 20 DEC. 2019

Chey

Monsieur le Directeur général,

Dans le cadre des orientations définies par les comités interministériels pour la transformation publique, un chantier de modernisation profonde de la gestion budgétaire et comptable de l'État a été engagé. L'un de ses objectifs est de responsabiliser davantage les gestionnaires publics, notamment en repositionnant les contrôles *a priori* vers des contrôles *a posteriori*, en développant la contractualisation pluriannuelle et en clarifiant et simplifiant la chaîne de la dépense, dans le cadre d'une fonction financière publique renforcée.

Cette transformation de notre fonction financière et comptable nécessite de réexaminer les principes et modalités de mise en œuvre des régimes de responsabilité des acteurs de la gestion budgétaire et comptable, qu'il s'agisse des comptables publics, qui relèvent du juge financier au titre de leur régime de responsabilité personnelle et pécuniaire ou des ordonnateurs, justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière, notamment en cas de manquement aux règles budgétaires et comptables.

Ce régime dual cumule plusieurs faiblesses. Il conduit, de fait, à faire peser sur les comptables l'essentiel de la responsabilité, pousse ainsi à une sécurisation excessive de la chaîne de la dépense et repose sur une réparation intégrale du préjudice largement fictive du fait du dispositif des remises gracieuses. Le régime d'engagement de la responsabilité des ordonnateurs est quant à lui reconnu comme insuffisamment responsabilisant et mal adapté à l'exigence d'efficience de gestion des deniers publics réclamée par nos concitoyens. Ses sanctions sont en effet prononcées après une trop longue instruction, réduisant son impact réel sur la gestion, et le montant des amendes prononcées n'est pas significativement dissuasif.

En outre, il s'agit d'un régime essentiellement juridictionnel qui apprécie avant tout le respect (ou non) de règles formelles et ne considère le préjudice effectif pour l'entité publique concernée que comme un critère subsidiaire de détermination de la sanction.

Enfin, la dualité du régime actuel repose sur une conception de la séparation entre ordonnateurs et comptables qui ne traduit pas l'imbrication croissante des acteurs de la chaîne financière et comptable publique.

Monsieur Jean BASSERES  
Directeur général de Pôle emploi  
1, avenue du Docteur-Gley  
75020 PARIS

MINISTÈRE DE L'ACTION  
ET DES COMPTES PUBLICS

Les juridictions financières et le ministère de l'action et des comptes publics (MACP) ont engagé, chacun pour ce qui les concerne, une réflexion destinée à dessiner les contours d'un nouveau régime qui pallie ces insuffisances.

Nous avons souhaité vous confier une mission destinée à éclairer et nourrir la réflexion sur ce sujet selon les axes suivants :

1/ recueillir les attentes de l'ensemble des parties prenantes : non seulement les juridictions financières et les directions du MACP, mais également ordonnateurs et comptables de l'ensemble de la sphère publique (dans les ministères, les opérateurs et les collectivités locales). Vous pourrez à cet égard vous appuyer sur les travaux déjà menés en interne par les administrations.

2/ détailler les régimes d'engagement de la responsabilité personnelle en vigueur dans le secteur privé et analyser s'ils pourraient inspirer les éléments d'une réforme du régime de responsabilité financière publique.

Parallèlement, et afin d'enrichir la réflexion d'une dimension internationale, Madame Stéphanie Damarey, Professeure agrégée de droit public, réalisera une étude des régimes de responsabilisation des acteurs de la chaîne financière publique dans d'autres pays européens. Ses travaux seront conduits en coordination avec les vôtres et les propositions qui en seront issues contribueront à alimenter vos conclusions.

Vous disposerez, pour conduire vos travaux, de l'appui d'une équipe constituée d'un membre de l'Inspection générale des finances et d'un collaborateur de la Mission risques audit de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

Vous fournirez, fin mars 2020, un rapport définitif qui présentera les grandes lignes d'un régime rénové et unifié permettant à la fois, une réelle responsabilisation de tous les acteurs de la chaîne financière et comptable publique, sans compromettre pour autant l'action publique et le nécessaire encouragement de la prise d'initiatives et de risques par les gestionnaires publics.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général, en l'assurance de ma considération distinguée.



Gérald DARMANIN

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

# LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2019

Fascicule 1

La situation financière des collectivités territoriales  
et de leurs établissements publics en 2018

Juin 2019



Dans son rapport sur les finances publiques locales publié en 2018, la Cour avait émis des doutes sur le fait que les collectivités allaient consacrer majoritairement leur autofinancement à la réduction de la dette. L'exercice 2018 confirme cette analyse, les marges de manœuvres budgétaires ayant en partie permis une croissance plus soutenue des investissements.

## **B - Un impact de la contractualisation encore difficile à évaluer**

Les collectivités entrant dans le champ de la contractualisation financière ont globalement atteint les objectifs qui leur étaient assignés en 2018. Cependant, alors que la plupart des budgets ont été construits voire votés avant sa mise en place, le dispositif de contractualisation financière est encore trop récent pour que sa contribution à la maîtrise de la dépense publique locale puisse être appréciée.

### **1 - Une majorité de collectivités signataires**

Les critères définis par la loi de programmation 2018-2022 pour déterminer le périmètre de la contractualisation ont conduit à retenir 322 collectivités, soit la totalité des régions et des départements, les collectivités territoriales de Corse, de Guyane et de Martinique, la métropole de Lyon, ainsi que 145 communes et 62 groupements dont le budget principal était supérieur à 60 M€ en 2016.

Parmi ces collectivités, plus de 70 % (229 sur 322) ont accepté de signer un contrat financier avec l'État. De plus, 16 collectivités, qui ne relevaient pas du périmètre de contractualisation obligatoire, ont adhéré au dispositif à titre volontaire.

*A contrario*, cinq régions, 53 départements, trois collectivités uniques, 23 communes et huit EPCI, soit 93 collectivités, ont refusé de signer et se sont vu notifier leur taux d'évolution de la dépense par arrêté<sup>48</sup>. Elles s'exposent ainsi à une majoration de la reprise financière en cas de dépassement de leur objectif. Certains territoires se distinguent<sup>49</sup> par un taux de refus plus important, comme l'Occitanie (48 %), la Normandie (40 %), le Centre – Val de Loire (38 %) ou l'Île-de-France (36 %). À l'inverse, le taux de signature est de 100 % sur l'île de La Réunion.

<sup>48</sup> Huit départements ont déposé un recours en annulation contre leur arrêté de notification de taux d'évolution des dépenses.

<sup>49</sup> Parmi les régions ayant plus de 10 collectivités soumises à contractualisation.

## 2 - Une diminution en volume des dépenses de fonctionnement

Alors que les dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux de l'ensemble des collectivités et EPCI ont progressé de 0,2 % en 2018, celles des collectivités soumises à contractualisation<sup>50</sup> ont diminué de 0,3 %. Cette baisse globale traduit un effort significatif de maîtrise de la dépense, même si elle masque des disparités fortes entre collectivités<sup>51</sup>.

Au regard des données comptables 2018 disponibles, près de neuf communes sur dix et six EPCI sur dix respectent leur taux d'évolution contractuel. S'ouvre désormais une période de dialogue entre les services de l'État et les collectivités pour la mise en œuvre des retraitements prévus par la loi.

Parmi les collectivités relevant du dispositif de contractualisation, la diminution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités et EPCI non signataires (- 0,4 %) est plus marquée que celle des collectivités et EPCI signataires (- 0,3 %)<sup>52</sup>.

## 3 - L'amélioration de la capacité de désendettement

Parmi les 229 collectivités signataires du dispositif de contractualisation, 35 présentaient en 2016 une capacité de désendettement supérieure au plafond de référence et ont donné lieu à la détermination d'une trajectoire d'amélioration.

Selon les données comptables 2018, encore provisoires, celle-ci aurait été respectée par 25 des collectivités concernées, soit près de trois sur quatre.

Sept collectivités, qui répondaient au critère de capacité de désendettement, n'ont pas signé de contrat. Pour ces collectivités et conformément à la loi, l'arrêté préfectoral n'a fixé qu'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

<sup>50</sup> Cf. annexe n° 11.

<sup>51</sup> Cf. parties II à IV, ainsi que l'annexe n° 14.

<sup>52</sup> Cf. annexes n° 12 et 13.





# ÉPREUVE N° 14