

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de texte, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter

**Question N° 1 : Le pacte financier et fiscal : quels objectifs, enjeux et modalités de mise en œuvre ?**

La mise en œuvre du Plan France Relance, pour son volet "collectivités locales", a donné lieu à une relative opacité dans les échanges entre l'Etat et son représentant dans le département, le préfet, et le bloc communal. Ainsi, les préfets à la relance ont parfois traité directement avec quelques grandes villes ou métropoles, lancé les discussions autour de CRTE (contrats de relance et de transition énergétique), et souvent donné lieu à une relative confusion quant au niveau et périmètre d'échange souhaité.

Au sein des "ensembles intercommunaux" (environ 2 100 en France, à savoir un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP) et ses communes membres), l'existence ou non d'un pacte financier et fiscal a rarement constitué un élément d'aide à la décision et d'orientation, là où il aurait semblé pertinent et facilitateur. Le PFF est un document partenarial non contraignant conclu entre un EPCI à FP et ses communes membres, et régissant de manière plus ou moins précise l'organisation des flux financiers entre l'EPCI et les communes. Au sens large, il peut constituer un document stratégique (évolution des compétences, etc...) et politique qualifiant le degré d'intégration plus ou moins forte d'un EPCI à FP.

Si la carte intercommunale est désormais achevée, et que le PFF peut constituer une boîte à outils riche, celui-ci peine à devenir un véritable document dépassant sa simple vocation technique, à savoir une feuille de route stratégique, pluriannuelle et de mutualisation.

Le PFF constitue un outil technique et stratégique à disposition du bloc communal, nécessitant un travail de collaboration dans la durée entre communes et EPCI (I). Le bilan du recours au PFF est néanmoins limité et contrasté, et diverses orientations pourraient permettre de l'enraciner au sein des ensembles intercommunaux (II).

I – Le PFF constitue un accord financier et stratégique non-contraignant juridiquement, nécessitant un travail de préparation et d'élaboration adapté à chaque territoire.

**A) Le PFF permet d'harmoniser les relations financières entre un EPCI et ses communes membres autour de règles du jeu co-construites :**

L'objet premier du PFF est de constituer un espace de discussion, d'échanges et de négociation entre un EPCI et ses communes membres. Si l'outil existe depuis plus de 20 ans dans de nombreuses collectivités, il a connu une accélération depuis 10 ans du fait :

- de l'achèvement de la carte intercommunale, suite à la loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) de 2014 et de la loi NOTRe (Nouvelle organisation de la République) de 2015 ;
- de l'apparition de contraintes financières très fortes pour les collectivités territoriales après la crise économique de 2008 – 2009, puis la baisse des dotations de 2014 - 2017.

Ces tendances ont incité, au-delà de la législation, à l'approfondissement de pactes financiers et fiscaux, dans une perspective plus défensive généralement (optimisation des flux financiers communaux, "mariages intercommunaux forcés") plutôt qu'autour d'ambitions stratégiques allant jusqu'à un projet de territoire.

Le PFF constitue un document issu le plus souvent d'une année d'élaboration entre communes et EPCI. Son adoption peut in fine se faire de plusieurs manières : simple accord "tacite" (en bureau des maires par exemple), délibération du seul EPCI, voire délibérations concordantes EPCI-communes.

B) Le PFF porte potentiellement sur un périmètre large couvrant fiscalité, péréquation et orientations stratégiques liées à l'exercice des compétences

Le coeur initial du PFF porte sur les liens fiscaux entre les communes et l'EPCI, la création initiale de ce dernier procédant du transfert d'impôts communaux. Le PFF acte notamment le taux cible visé pour les impôts à levier fiscal comme la CFE (cotisation foncière des entreprises), et le rythme de convergence des ex-taux communaux (durée de lissage maximale de 12 ans). Des cas spécifiques comme ceux de la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) ou REOM (redevance) peuvent y être traités (zonages, etc), tout comme des régimes d'abattement ou d'exonération.

La péréquation est devenue l'un de ses principaux enjeux au travers de 3 leviers principalement :

- la dotation de solidarité communautaire (DSC), entre l'EPCI et ses communes (recette ou dépense de fonctionnement), outil facultatif ;
- le FPIC (fonds de péréquation de recettes intercommunales et communales), calculé au niveau de l'ensemble intercommunal (recette ou dépense) ;
- ou le fonds de concours, principalement dédié au financement d'un équipement ou investissement.

La gestion des transferts de compétences, et de l'évaluation de ses conséquences en termes de charges et recettes transformées se matérialise via l'AC (attribution de compensation), recette de compensation pour les communes. Elle fait l'objet de travaux au sein de la CLETC (commission locale d'évaluation des transferts de charges), dont les principes peuvent figurer au PFF.

Enfin, le PFF, dans sa modalité ambitieuse, peut prévoir des mutualisations de services (ville-centre / EPCI) ou l'élaboration d'une PPI (programmation pluriannuelle d'investissements) agrégée.

II – Malgré une palette d'outils large, le PFF présente un bilan contrasté, appelant à des mesures favorisant le renforcement des pactes, vers de véritables pactes de territoire :

A) Le PFF reste trop souvent un document technique, peu stratégique et proposant rarement une vision consolidée au niveau du territoire :

Le PFF a pu pâtir de logique d'utilisation de l'EPCI comme outil d'optimisation de la DGF qui disparaissent progressivement. Néanmoins, sa dimension de solidarité territoriale reste trop peu exploitée, et notamment :

- la DSC, souvent utilisée comme outil de redistribution de la richesse de l'EPCI aux communes ;

- le FPIC : la possibilité de répartitions dérogatoires du versement ou prélèvement entre EPCI-communes est possible, par exemple dans une visée de solidarité territoriale. Nécessitant un accord à l'unanimité, elle reste rare.
- La DGF unifiée au niveau de l'EPCI : elle reste également peu utilisée, du fait de l'unanimité requise.

Les mutualisations, permettant des économies d'échelle, pourraient être accentuées, afin de permettre de réaliser des économies en fonctionnement. Le cas des EPCI de la Métropole du Grand Paris est de ce point de vue symptomatique, peu de mutualisations de fonctions supports ayant été instaurées.

**B) L'instabilité institutionnelle et les contraintes financières ont freiné l'épanouissement des PFF, dont l'usage doit être approfondi :**

Les nombreuses lois relatives à l'intercommunalité, parallèlement à la contrainte financière (baisse de la DGF puis "contrats de Cahors" n'ont pas incité à accentuer la collaboration, les EPCI et communes ayant dû faire face à un manque de visibilité et de lisibilité quant à leurs ressources. La réforme de la fiscalité locale accentue ce paysage fragmenté. Une loi de programmation des finances publiques locales permettrait de donner de la visibilité aux EPCI et communes pour s'organiser dans la durée.

Par ailleurs, plusieurs modifications du CLETC iraient dans le sens d'un usage accentué des PFF, à travailler avec l'AMF et l'ADCF :

- membre de la DSC obligatoire ;
- assouplir les conditions de mise en œuvre de la DGF unifiée ;
- simplifier le recours et la mutualisation et aux services communs, et bonifier leur usage via la DGF.

Enfin, le suffrage universel direct, non fléché, pour les conseillers communautaires, leur permettra de légitimer réellement l'EPCI face aux communes.

**Question N° 2 : Quels sont les impacts pour les collectivités territoriales et leurs groupements de la baisse des impôts de production introduite par la loi de finances initiales pour 2021 ?**

Si le plan France relance prévoit 10,5 milliards d'euros d'aides financières aux collectivités locales, il conduit pour le même montant à supprimer une partie des ressources de fiscalité locale, dans le cadre du volet "compétitivité des entreprises". La baisse de 10 milliards d'euros dès 2021 (soit, dans le cadre du plan France Relance, une baisse agrégée 2021-2022 de 20 milliards d'euros) porte sur les impôts dits de production, à savoir des prélèvements obligatoires frappant la production, l'emploi de main d'œuvre, l'utilisation de terrains, indépendamment de la réalisation de bénéfices d'exploitation.

Pour les collectivités locales concernées, à savoir les régions, mais également les communes et EPCI, les pertes seront compensées à l'euro près. Néanmoins, cette baisse d'impôts "entreprises" contribue à redessiner le paysage fiscal local, de plus en plus organisé autour d'impôts nationaux redistribués par l'état, sans lien avec le territoire bénéficiaire.

Mesure de compétitivité et d'attractivité, la baisse des impôts de production est compensée dès 2021, à l'euro près" (I). Elle s'inscrit néanmoins dans un mouvement plus global de perte de lien entre le contribuable local et la collectivité, et de recentralisation de l'impôt local (II).

I - La baisse des impôts de production prévue par France Relance en 2021 concerne surtout les collectivités locales et fait l'objet d'une compensation :

A) France Relance prévoit 10 milliards d'euros de baisses d'impôts de production, qui concernent surtout les régions

La France est le pays d'Europe où les impôts de production sont les plus élevés (après la Grèce), représentant 3,7 % de la valeur ajoutée des entreprises en 2018, contre 0,7 % en Allemagne. Ces impôts, sans lien avec la rentabilité de l'activité, pénalisent l'attractivité et la compétitivité de l'économie française.

France Relance prévoit via la LFI pour 2021 10 milliards d'euros de baisse d'impôts, répartis comme suit :

- 7 milliards d'euros : suppression de la part des régions de CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) ;
- 1,5 milliard d'euros : diminution par deux de la valeur locative des entreprises et sites industriels taxés à la CFE (cotisation foncière des entreprises) et la taxe sur le foncier bâti. Les communes et GPCI sont concernés.
- 1,5 milliard d'euros : abaissement du taux de plafonnement sur la CET (contribution économique territoriale), faisant passer les entreprises plafonnées de 45 000 à 68 000. Les EPCI et communes sont concernées.

Au total, les administrations publiques locales représentent 49 milliards d'euros d'impôts de production sur un total de 77 milliards d'euros.

B) Ces suppressions sont compensées par des recettes équivalentes :

Les régions bénéficient à compter de 2021 d'une nouvelle fraction de TVA transférée par l'Etat, équivalente à la perte en CVAE. Les régions n'auront pas de pouvoir de taux sur la TVA, mais elles n'en avaient pas sur la CVAE. La TVA est une ressource dynamique, liée au cycle économique, et beaucoup plus régulière et prévisible que la CVAE.

Les communes et EPCI bénéficieront de compensations versées par l'Etat. L'ensemble des 10 milliards d'euros sont donc compensés à l'euro près.

II - La baisse des impôts de production s'inscrit dans un mouvement d'amenuisement du lien collectivité – contribuable local et de recentralisation de l'impôt local.

A) Le lien entre territoire et contribuable local continue de s'estomper

La CVAE permettait d'assurer, potentiellement, le maintien entre l'activité économique de la région et sa ressource. Ce ne sera plus le cas avec la TVA, l'évaluation future de la ressource pour les régions dépendant de l'évolution nationale du produit de TVA. Cette tendance peut interroger quant à l'aspect incitatif de mener des politiques d'attractivité économique, notamment de sites industriels (avec leurs contraintes et nuisances), sachant que la Région aura des coûts, mais aucune incitation fiscale, en tant que chef de file en matière de développement économique.

Cet affaiblissement du lien territorial / fiscalité est de plus en plus marqué, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, actée dans les comptes de communes et EPCI à compter de 2021, participent de ce mouvement.

B) La baisse des impôts de production illustre une recentralisation de la fiscalité locale

Les dernières réformes de la fiscalité locale ont toutes (taxe professionnelle en 2010, TH, CVAE, etc...) engendrées une hausse de la part de compensations dans les ressources des collectivités locales. Si ces ressources n'affectent pas leur autonomie financière telle qu'évaluée par le Conseil constitutionnel, elles risquent d'avoir des conséquences en termes de politiques publiques, comme sur le logement ou le développement économique.

Plus qu'à des réformes morcelées, la fiscalité locale, pourrait avantageusement faire l'objet :

- d'une réforme globale, et non pas segment par segment (valeurs locatives des locaux d'habitation, etc..)
- d'un débat annuel clair dans le cadre d'une loi de financement des collectivités locales

**Question N° 3 : Quels sont les temps d'un budget au sein d'une collectivité territoriale ?**

En 2020, la crise sanitaire a engendré un bouleversement des calendriers budgétaires des collectivités locales, tant en matière prévisionnelle, (budget primitif) que d'arrêt des comptes (compte administratif), dont les dates d'adaptation par les assemblées délibérantes ont été repoussées par le législateur à fin juillet 2020.

Si les collectivités territoriales jouissent de libertés dans la manière d'organiser leur cycle budgétaire, celui-ci reste largement régenté, par la loi et CGCT.

I- Le temps de l'élaboration budgétaire combine une préparation interne rythmée par la collectivité à des temps forts obligatoires :

La préparation budgétaire est rythmée selon les choix déterminés par l'administration (dont la direction des finances) et les élus. Une préparation globale se termine généralement par l'envoi aux services d'une lettre de cadrage donnant l'orientation globale du prochain BP.

Une fois les arbitrages budgétaires effectués et validés par l'exécutif, la collectivité locale doit se remettre à deux étapes obligatoires :

- le débat d'orientation budgétaire (DOB), qui fait l'objet d'un rapport détaillé depuis la loi NOTRe de 2015. Il a lieu dans les deux mois avant le vote du BP.
- le vote du BP par l'assemblée délibérante, au plus tard le 15 avril de l'année (30 avril les années de renouvellement de l'assemblée). Le fait de voter le BP après le 31 décembre constitue une exception au principe d'annualité, et permet à la collectivité de disposer des mesures de LFI et d'éventuelles notifications fiscales ou de dotations de l'Etat.

II- Le temps de l'exécution budgétaire tend de plus en plus d'intégrer une dimension pluriannuelle :

L'exécution budgétaire débute le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre. Elle peut faire l'objet d'ajustements en cours d'année via budget supplémentaire ou décision modificative.

L'arrêt des comptes donne lieu au vote par l'assemblée délibérante, au plus tard le 30 juin N+1 du :

- compte administratif de l'ordonnateur ;
- compte de gestion du comptable public.

Parallèlement, des outils budgétaires pluriannuels existent :

- les AP-CP (autorisations de programme / crédits de paiement)
- la PPI (programmation pluri-annuelle d'investissements).

Ils sont facultatifs.