

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 1 : Les enjeux du recours au levier tarifaire pour financer les services publics locaux

Une des principales mesures proposées par le programme du Nouveau Front populaire à l'occasion des élections législatives 2024 est la gratuité totale de la scolarité y compris transport et restauration scolaire.

Cette proposition démontre combien le levier tarifaire peut constituer un sujet de tensions et un espace de questionnement social.

Mais les recettes tarifaires sont diversifiées et concernent bien souvent des compétences qui induisent un fort niveau d'investissement. Elles abordent les recettes de la section fonctionnement des collectivités (Produits des services) et de la section investissement (recettes d'investissement). Elles contribuent ainsi à l'équilibre budgétaire des collectivités (+24,4 Md€ en 2022) et à la qualité du service public.

Dans un contexte où la remontée des taux d'intérêt rend l'emprunt plus cher pour les collectivités et où les nécessités de l'investissement public ne cesse de croître face au changement climatique, le levier tarifaire est-il une réponse pour soutenir les investissements et dégager des recettes propres ?

En effet, si le levier tarifaire constitue un levier direct et maîtrisable par les collectivités, il ne bénéficie pas dans les mêmes proportions à toutes les collectivités (I), il peut également être mal compris et accepté par les citoyens, ce qui impose une politique adaptée (II)

Le levier tarifaire constitue, en effet, un levier direct et maîtrisable par les collectivités (IA)

Dans un contexte de recul du pouvoir de taux, celui-ci peut apparaître comme un levier permettant aux collectivités de dégager des ressources propres et ainsi dégager des espaces budgétaires supplémentaires.

Alors que la refonte de la fiscalité locale commencée en 2021 avec la suppression de la taxe d'habitation a privé les départements et les régions de pouvoir de taux et amoindri celui du bloc communal, le levier tarifaire peut apparaître comme un espace d'automatisation budgétaire.

Mais les recettes tarifaires représentent à peine un peu plus de la moitié de la fiscalité transférée (24,4 Md€ de recettes tarifaires contre 40,4 Md€ de fiscalité transférée en 2023) ce qui en fait un apport de recette à relativiser.

De plus, les recettes tarifaires bénéficient majoritairement au bloc communal (IB)

Le bloc communal bénéficie de compétences qui lui permettent d'exercer le levier tarifaire : assainissement, compétence eau, ordures ménagères, stationnement, transport urbain et interurbain, etc.

Il représente au total près de la moitié des recettes tarifaires perçues par les collectivités. La faible volatilité de certaines recettes en cas de crise (eau, assainissement) lui permettent également d'avoir des recettes peu exposées aux crises.

Or ce n'est pas le cas des régions et départements dont les compétences les prédisposent moins à tirer des recettes tarifaires de leurs services et équipements.

On notera au demeurant que certaines recettes tarifaires bénéficient aux syndicats mixtes et établissements en charge des compétences générant des recettes. Il n'est pas rare que ces recettes soient directement réinvesties.

Le levier tarifaire se heurte également à l'acceptabilité sociale par les usagers et la population (IIA)

La question de la tarification est souvent pour les collectivités un sujet de tension avec les habitants. L'augmentation des denrées alimentaires après le début de la guerre en Ukraine a pesé sur le budget de la restauration scolaire mais bien souvent les collectivités ont fait le choix de maintenir leur politique de prix.

Il n'est pas rare au demeurant que les collectivités recourent au partenariat public/privé (stationnement) ou à la délégation de service public (cantine) et se dessaisissent en totalité ou en partie de cette pression du prix.

Cependant, une tarification adoptée et concertée ainsi que des stratégies de recettes propres peuvent être de nature à sécuriser et augmenter les recettes tarifaires (IIB)

Si la gratuité totale d'un service public n'existe pas, c'est toujours le contribuable qui paie une politique de tarification sociale peut être de nature à alléger le poids de la tarification sur les plus précaires tout en garantissant des recettes à la collectivité. Certains chercheurs établissent d'ailleurs un lien entre le fait de payer un service et le fait d'y adhérer. L'association du transport scolaire (ANATEEP) s'oppose ainsi à la gratuité totale sur ce principe.

Néanmoins, une meilleure communication et information des usagers sur les usages faits de leur contribution peut être favorable à l'acceptabilité de la tarification.

Les collectivités peuvent, de surcroît, développer des stratégies d'investissements générateurs de recettes, dans la valorisation de leur patrimoine mais également dans une logique de développement économique. Ainsi les régions peuvent-elles développer une stratégie foncière en lien avec les communes et EPCI afin de favoriser les installations d'entreprises via des sites clés en main par exemple ce qui leur permettrait de générer des recettes de location.

Question 2 : les interactions entre le marché de l'immobilier et le budget des collectivités

La hausse des taux d'intérêts consécutive à la guerre en Ukraine et à la crise économique qui en a découlé a grippé le marché de l'immobilier.

Alors que la BCE continue de rester prudente sur une éventuelle baisse de taux à l'été, l'atonie du marché des achats et de la construction n'a pas que des conséquences sur la filière ou les vendeurs.

En effet, les différentes recettes liées à la dynamique du marché immobilier (TA, TVLPRS, DMTO, CFE, etc..) contribuent au financement des collectivités territoriales à la hauteur de 65,4 Md€ en 2021 soit un peu moins de la moitié du total des Impôts et taxes perçues par les collectivités.

Dès lors, quel impact à ce ralentissement du marché sur les recettes des collectivités et quelles perspectives dans le cadre de l'objectif Zone Artificialisation Nette (ZAN) ?

Si la suppression de la taxe d'habitation et la baisse des impôts fonciers des entreprises ont diminué les recettes liées à l'immobilier mais celles-ci restent essentielles dans l'équilibre budgétaire de certaines collectivités (I), dès lors, les perspectives de sobriété foncière et les inégalités constatées entre collectivités imposent de revoir le modèle (II).

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la baisse des valeurs foncières des entreprises ont diminué le poids de l'immobilier dans les recettes des collectivités (IA)

La loi de finances de 2021 a supprimé la TH:RP de 80% des propriétaires, une mesure qui a été généralisée à tous par la suite. Si selon le rapport Ravignan cela a permis un gain et pouvoir d'achat de 300 euros en moyenne par les ménages cela a aussi diminué l'impact immobilier sur les recettes des communes.

Le gouvernement a également diminué de 50% la valeur foncière pour certaines entreprises ce qui a eu un impact sur les recettes de la CFE.

Couplé à la suppression de la CVAE, il s'agit d'une baisse de 140 Md€ (Ravignan).

Cependant, les recettes liées à l'immobilier restent des recettes conséquentes et pèsent sur l'équilibre de certains budgets locaux (IB)

Ainsi, les départements de France se sont inquiétés récemment d'un possible effet ciseaux consécutif à la baisse des DMTO et à la hausse des prestations sociales.

Les DMTO sont, en effet, très sensibles à la conjoncture économique. On observe ainsi des variations importantes d'une année sur l'autre (hausse en 2019, baisse en 2020, nouvelle hausse en 2021 et donc forte baisse attendue en 2024).

Si les communes sont les collectivités qui bénéficient le plus de la fiscalité du logement (+50%), ce sont les départements qui subissent le plus durement les fluctuations du marché.

Il convient également de noter les fortes disparités territoriales qui affectent tout le marché de l'immobilier que ses conséquences sur les budgets locaux (IIA)

Concernant les ménages, le taux d'effort diffère d'une commune à l'autre, parfois fortement et pèse sur le levier de taux de la TFPB et de la TFQNB. Le choix de relever les taux quand le taux d'effort est déjà conséquent (supérieur à 2,5 % dans une grande partie de la Seine-Saint-Denis) est donc socialement difficile à assumer.

Par ailleurs, la dynamique du marché immobilier diffère d'un territoire à l'autre selon les caractéristiques du territoire. Certaines communes disposent ainsi de nombreuses résidences secondaires et bénéficient ainsi de la TH-RS quand d'autre n'en disposent pas. De la même façon les communes à orientations industrielles bénéficient d'avantages de la CFE.

Les inégalités dans le bénéfice de la DMTO ont d'ailleurs justifié la constitution d'un fonds de péréquation des DMTO entre les départements.

Au-delà de ces inégalités et des fluctuations du marché, l'objectif de Zéro artificialisation Nette (ZAN) interroge le lien entre les finances locales et l'immobilier à moyen terme (IB)

L'objectif de sobriété foncière répond à un impératif écologique mais interroge les stratégies mises en place par certaines collectivités. Ainsi, certaines communes avaient fait le choix de requalifier des terrains agricoles en terrains constructibles afin d'attirer de nouvelles populations et bénéficier d'un surcroît de dynamisme et de recettes. L'objectif ZAN ne leur permettra plus ce type de pratique.

Une des pistes pourrait être une mise en adéquation de la fiscalité liée à l'immobilier avec l'impératif de sobriété foncière et de transition climatique. Le Conseil d'analyse économique (CAE) propose ainsi de moduler les DMTO en fonction du niveau de la sobriété énergétique des logements. Une autre piste pourrait être de moduler la TA en fonction de la nature des travaux dans une logique de Bonus-Malus.

Question 3 : la M57 : révolution ou évolution ?

Le référentiel M57 a vocation à être généralisé à l'ensemble des collectivités locales et de leurs établissements publics locaux.

Il viendra remplacer le M4, le M17 et le M52 qui s'appliquaient respectivement aux communes, aux départements et aux régions.

Une expérimentation ouverte en loi de finances 2021 a permis de faire évoluer la maquette du M57 et de l'adapter aux besoins des collectivités en différenciant les communes de moins de 3 500 habitants qui bénéficieront d'un cadre budgétaire et comptable assoupli.

Déployé sur 3 exercices, la généralisation du M57 doit permettre d'améliorer la transparence, la fiabilité et le pilotage des budgets locaux.

Mais le M57 n'est-il qu'un chargement procédural ou constitue-t-il une révolution en matière de gestion budgétaire locale ?

Si certains éléments du M57 correspondent à des modifications attendues par les collectivités (I) d'autres impliquent un véritable changement dans les pratiques locales qui peuvent s'apparenter à une révolution (II)

La M57 permet une meilleure gestion des dépenses imprévues, ce qui répond à une demande des collectivités (IA)

Les difficultés d'assurance et l'accélération des événements extrêmes (inondations, vague submersion, coulées de boue) entraîne pour les collectivités un besoin de souplesse pour faire face aux imprévus.

Le M57 assouplit également les possibilités de mise en réserve jusqu'ici limitées par les règles comptables.

Une modification de nature à encourager une gestion prudente tout en encourageant un aspect prévisionnel des risques.

Le M57 offre plus de marge aux élus locaux en assouplissant les règles de fongibilité des crédits (IB)

Il s'agit pour les élus de pouvoir autoriser le redéploiement des crédits en chapitres. Cette mesure permet d'assouplir l'autorisation annuelle donnée par l'organe délibérant et fait écho à la possibilité par les élus d'adopter un budget supplémentaire en cours d'année afin de faire face aux évolutions locales et conjoncturelles.

Mais dans une certaine mesure c'est la pluriannualité qui va le plus bouleverser les pratiques locales (IIA)

Jusqu'ici la gestion pluriannuelle des finances locales était réduite à portion congrue comme le déplorait la Cour des comptes dans son rapport annuel.

Les finances locales répondent en effet aux principes d'annualité. Le budget est ainsi voté à l'échelle d'un exercice (1^{er} janvier – 31 décembre).

L'introduction d'une gestion pluriannuelle des crédits va faciliter l'investissement local (50 % de l'investissement public total) et contribuer à une meilleure prévisibilité des dépenses donc une meilleure gestion de l'argent public.

Le référentiel M57, s'il est mis au regard d'autres réformes qui l'accompagnent, notamment la généralisation du CFU constitue une forme de révolution (IIB)

Le compte financier unique (CFU) a été expérimenté par plusieurs collectivités. Il s'agit de fusionner le compte administratif tenu par l'ordonnateur et le compte de gestion (tenu par le comptable public). Cette fusion répond à une logique de rapprochement de l'ordonnateur et du comptable dont le régime de responsabilité a été unifié par le décret GBCP.

Le référentiel M57 constitue ainsi un préalable à l'adoption du CFU notamment parce qu'il permet une meilleure comptabilité patrimoniale souvent manquante au compte administratif.

Le M57 et le CFU peuvent également être un préalable à une généralisation de la démarche de certification des comptes publics locaux (LFZOZI, article 11) expérimenté par 54 collectivités. Les bilans de cette expérimentation tant par le Sénat, la Cour des comptes ou la DGFIP, DGCL appellent à une démarche de certification plus systématique sur un périmètre et dans un calendrier qui restent à définir.