

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

QUESTION N° 1 :

Après la suppression de la taxe d'habitation, quel avenir pour la taxe foncière sur les propriétés bâties ? (6 points)

La taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée par la loi de finances pour 2018 pour 80 % des assujettis puis par la loi de finances pour 2020 pour les 20 % restants. Cette suppression s'est accompagnée d'un transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties au profit des communes, d'un dispositif de compensation de la part de TH-RP à destination des communes (intégrant un coefficient correcteur) ainsi que du versement d'une fraction de TVA (EPCI, départements).

La suppression de la TH-RP, dont le coût a été estimé à 23 milliards d'euros, a fait de la taxe foncière sur les propriétés bâties la principale ressource fiscale directe.

Avec la suppression de la taxe d'habitation, plus exactement de la TH-RP (la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ayant été maintenue), quel est l'avenir de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans un environnement budgétaire contraint ?

La taxe foncière sur les propriétés bâties devient une ressource fiscale locale principale mais non-exclusive (I). Elle s'inscrit, cependant, dans un environnement contraint appelant à une réflexion quant aux marges de manœuvre des collectivités territoriales (II).

I. La taxe foncière sur les propriétés bâties : une ressource fiscale locale principale mais non exclusive.

Si le propriétaire devient la principale variable d'ajustement de la fiscalité locale (A), la taxe foncière sur les propriétés bâties constitue une ressource parmi d'autres (B).

A. Le propriétaire : principale variable d'ajustement de la fiscalité locale.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, comme d'ailleurs celle sur les propriétés non bâties, reposent sur le propriétaire. Elles sont, en effet, calculées via la valeur locative cadastrale et s'appliquent aux propriétés (ou aux terrains nus). Par comparaison avec la CVEA qui représente, d'après une étude de la Banque postale, 110 euros par habitant, la taxe foncière sur les propriétés bâties pèse sur le propriétaire à hauteur de 400 euros.

Du fait de la suppression de la TH-RP, la taxe foncière sur les propriétés bâties devient, de fait, le taux pivot de référence permettant la variation des autres taxes directes.

B. La taxe foncière sur les propriétés bâties : une ressource parmi d'autres.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, outre le fait qu'elle ne concerne plus que le bloc communal, est une ressource parmi d'autres. La fiscalité locale est, en effet, constituée de ressources fiscales directes (CET, TH-RS, taxe additionnelle à la TFPNB...), indirectes (taxe d'aménagement, versement mobilité...) ainsi que des ressources non fiscales (emprunt, redevances, subventions, dons...). Sur ce dernier point, il est à noter que les dotations de l'État (ou ce que l'on appelle l'effort financier de l'État) représentent une part essentielle du panier d'une collectivité (compensations, péréquation, subventions).

De plus, la TH-RS constitue un levier pouvant être utilisé par le bloc communal. Et ce d'autant plus que la loi de finances pour 2023 a autorisé des communes touristiques à majorer jusqu'à 60 % le taux de la TH-RS. Un décret devrait être pris en ce sens ; il a reçu l'avis favorable du CFL en juin 2023. Dès lors, la taxe foncière sur les propriétés bâties ne constitue pas la seule ressource dont peuvent disposer les collectivités territoriales.

Il convient néanmoins de s'interroger sur son avenir dans un environnement contraint.

II. La taxe foncière sur les propriétés bâties : un environnement contraint appelant à une réflexion quant aux marges de manœuvre des collectivités territoriales.

Si l'avenir de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'avère contraint (A), il appelle à une nécessaire réflexion quant aux marges de manœuvre des collectivités territoriales (B).

A. La taxe foncière sur les propriétés bâties : un avenir contraint.

Les contraintes pesant sur la taxe foncière sont tout d'abord d'ordre environnemental. En effet, les collectivités territoriales doivent pouvoir bâtir une stratégie foncière conciliant la recherche de financements et les objectifs de sobriété liés par exemple à la politique du « zéro artificialisation nette » ou à la rénovation thermique des bâtiments.

Les contraintes pesant sur la taxe foncière sont, ensuite et surtout, d'ordre territorial. Ainsi, selon la situation de la collectivité (résidentielle ou productive), l'avenir de la taxe foncière paraît limité et devra, le cas échéant, s'accompagner d'autres leviers fiscaux (la taxe d'aménagement par exemple dont le partage EPCI/communes a été rendu facultatif par la loi de finances 2023).

B. Une nécessaire réflexion quant aux marges de manœuvre des collectivités territoriales.

L'avenir de la taxe foncière doit conduire à une réflexion d'ensemble sur les marges de manœuvre des collectivités territoriales.

Le système fiscal tel qu'il existe actuellement, caractérisé notamment par l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales ou la part prépondérante des dotations de l'État (158 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2023), conduit en effet à s'interroger sur une possible gouvernance des finances publiques locales. C'est d'ailleurs en ce sens que le ministre de l'économie a annoncé en juin 2023 la création d'un Haut conseil des finances publiques locales.

Le système fiscal existant a d'ailleurs amené la Cour des comptes à proposer, en octobre 2022, un scénario d'évolution renforçant la démocratie de proximité ou la transparence : un transfert de la DMTO aux communes, une part d'impôt sur le revenu aux départements recentrés sur les missions sociales, une part d'impôt sur les sociétés aux régions.

Ces pistes de réflexion s'inscrivent, dans tous les cas, dans une perspective de participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, les critères européens de convergence étant provisoirement suspendus (jusqu'en 2024).

QUESTION N° 2 :

Quels seraient les enjeux et les modalités possibles de mécanismes d'assurance permettant aux collectivités de faire face de manière autonome aux aléas et chocs externes pesant sur leurs finances ? (6 points)

Durant la crise sanitaire, des garanties d'une partie des recettes ont été mises en place par l'État au profit des collectivités territoriales. Elles ont coûté à l'État 578 M€ en 2020 et 176 M€ en 2021 et ont bénéficié quasi-exclusivement au bloc communal (549 M€ et 154 M€).

Si elle a permis d'amortir le choc de la crise sanitaire, cette assurance présente plusieurs limites. Comme le souligne la Cour des comptes, dans son rapport portant sur « le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution » (octobre 2022), la construction par l'État d'un mécanisme assurantiel n'a pas permis d'anticiper pleinement les effets de la crise sanitaire. Plus encore, elle interroge au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Autrement dit, l'autonomie de gestion dont disposent les collectivités territoriales doit les conduire à anticiper les évolutions de leurs ressources et à mettre en place des mécanismes d'assurance autonomes.

Quels seraient les mécanismes d'assurance susceptibles d'être activés par les collectivités territoriales conformément aux principes comptables en vigueur ?

Pour faire face aux aléas et chocs externes pesant sur leurs finances, les collectivités peuvent, d'une part, instituer une auto-assurance, dont la relativité des freins reste à démontrer (I), et, d'autre part, construire une assurance collective (II).

I. De la relativité des freins à l'auto-assurance.

Malgré les limites qui lui sont attachées (A), la mise en œuvre d'un mécanisme d'auto-assurance s'avère possible (B).

A. Les limites attachées à la mise en œuvre d'une auto-assurance.

Les principes et règles comptables ne prévoient pas la possibilité d'une mise en réserve pour faire face aux aléas futurs. En effet, s'il est fondé sur le principe comptable de prudence, le système de provisions porte sur des objets précis : la provision pour risques ou pour charges qui doit présenter un caractère certain (comprenant un montant ou une date de survenance inconnue) ou probable ; la provision pour charges à répartir sur plusieurs exercices. Ces outils, strictement encadrés par la loi, ne peuvent servir à constituer des réserves.

B. La possible mise en œuvre d'un mécanisme d'auto-assurance.

Dans son rapport d'octobre 2022, la Cour des comptes identifie trois méthodes pouvant être instituées (sous réserve d'une modification des règles comptables) : mise en place d'un gel d'une partie des recettes réelles de fonctionnement lors de l'adoption du budget ; transposition d'une règle de la comptabilité privée imposant une mise en réserve d'au moins 10 % du capital social ; possibilité pour chaque collectivité d'affecter par délibération une partie du résultat à une mise en réserve.

Cette assurance individuelle, qui répond à des enjeux politiques d'autonomie de gestion et de responsabilisation des acteurs, a été annoncée en juin 2023 par le ministre de l'économie. Chaque collectivité pourra, en effet, mettre ses recettes en réserve lorsque le contexte s'avèrera favorable. Même si le solde des APUL est excédentaire en 2022 (+ 4 milliards), la question de la mise en place d'une auto-assurance reste liée à la conjoncture économique et paraît difficilement applicable pour les petites collectivités.

II. De la construction d'une assurance collective.

Pour assurer l'autonomie des collectivités face aux aléas et imprévus, la péréquation (A), d'une part, la relation EPCI/communes (B), d'autre part, peuvent servir de support à l'assurance collective.

A. La péréquation, support de l'assurance collective en renforçant la solidarité entre les collectivités territoriales, la péréquation horizontale peut constituer un support de l'assurance collective.

Ainsi de la péréquation départementale sur les DMTO qui a pu constituer une mise en réserve de fonds. En l'occurrence, le comité des finances locales a pu, dès que le montant prélevé excédait 1,6 Md€, effectuer une mise en réserve du fonds excédentaire en juillet 2021.

Si cette mise en réserve peut être dupliquée aux autres dispositifs de péréquation horizontale (fonds de solidarité des communes d'Ile de France, fonds de solidarité régionale, fonds de péréquation communale et intercommunale...), elle suppose la désignation d'une instance chargée de la mettre en place (le CFL ? le HCFP local s'il est créé ?) et de la répartir entre les collectivités territoriales selon des ratios restant à définir. Etant entendu que les ratios utilisés par la péréquation (potentiel financier, effort fiscal) mériteraient d'être révisés pour être utilisés à ce titre.

B. La relation EPCI / communes, support de l'assurance collective.

Le bloc communal pourrait mettre en place un mécanisme de mise en réserve dans le cadre des rapports financiers et fiscaux que l'EPCI entretient avec ses communes membres. Ainsi de la dotation de solidarité communautaire qui, en étant reversée aux communes, pourrait utilement permettre de constituer une mise en réserve à hauteur d'un montant restant à définir pour pouvoir faire face à des aléas éventuels. Dans le même esprit, et sous réserve d'une évolution des règles comptables, le pacte financier et fiscal, de gouvernance, pourrait insérer un dispositif de mise en réserve intercommunale. L'ensemble de ces leviers permettrait de renforcer les relations financières entre les communes et les EPCI, poursuivre le principe de la solidarité financière.

Les dispositifs d'assurance, nonobstant les freins qui leur sont posés par les principes comptables, pourront utilement contribuer à renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales en rendant subsidiaire l'intervention de l'État.

QUESTION N° 3 :

Quelles sont les modalités et les enjeux de l'élaboration d'un budget dans une collectivité territoriale ? (8 points)

Le budget d'une collectivité territoriale doit être voté au plus tard le 15 avril (ou le 30 avril pour tenir compte des échéances électorales). Il doit s'inscrire dans une logique de sincérité et de transparence budgétaire, de transversalité des politiques publiques et de territorialisation de l'action publique (subsidiarité, collectivité chef de file...).

Son élaboration participe du renforcement de la performance de la qualité comptable et budgétaire : réforme de la responsabilité financière des gestionnaires, généralisation prochaine de la certification des comptes et du compte financier unique, nouvelle instruction comptable pour l'ensemble des collectivités (la M57) à compter du 1^{er} janvier 2024.

Les modalités, et les enjeux, de l'élaboration d'un budget dans une collectivité territoriale ne s'inscrivent-ils pas dans cette dynamique ?

Pour s'en convaincre, nous devons analyser, d'une part, l'évolution possible des modalités d'élaboration du budget (I) et, d'autre part, les enjeux structurant le cadre budgétaire local (II).

I. L'évolution possible des modalités d'évolution du budget.

Si le cadre budgétaire local est classique (A), il n'en demeure pas moins qu'existent des modalités adaptées à l'environnement actuel (B).

A. Un cadre budgétaire local classique.

L'élaboration du budget est administrative : conduite par les services de la collectivité, pilotée par les services financiers, l'élaboration budgétaire peut reposer, soit sur une base zéro (évaluation des besoins au regard des différents paramètres conjoncturels et structurels), soit sur l'application d'un taux d'évolution aux résultats de l'exercice N-1. Il est à noter que l'avis du CESER est requis préalablement à l'adoption du budget par le Conseil régional.

Le budget principal, ainsi que ses annexes (rapport sur l'égalité hommes/femmes pour les collectivités de plus de 20 000 habitants, rapport sur le développement durable pour les collectivités de plus de 50 000 habitants...) doivent être élaborés dans le respect des principes budgétaires (équilibre, spécialité, unité, annualité...) et de l'instruction comptable (la M57 étant généralisée au 01/01/2024 à l'ensemble des collectivités de plus de 3500 habitants). Etant précisé que le débat d'orientation budgétaire, obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, doit précéder le vote du budget, lui-même devant comprendre une section de fonctionnement et une section d'investissement.

B. Des modalités adaptées à l'environnement actuel.

De nouvelles modalités peuvent trouver à s'appliquer lors de l'élaboration du budget.

Dans la lignée du rapport de l'IGF sur le « green budgeting », un budget vert (ou budget climat) peut en effet être élaboré par la collectivité. Il permet de mettre l'accent sur le caractère environnemental des politiques publiques locales (gestion des déchets, rénovation thermique des bâtiments, valorisation « verte » des zones existantes...). Sur le modèle de celui présenté par l'État, il peut être présenté de manière colorée par pastilles de couleur verte (impact très favorable), grise ou marron (impact défavorable).

Conformément aux différentes lois, dont celle de 2014, portant sur l'égalité hommes/femmes, un budget sensible au genre peut également être présenté. Il permet de communiquer sur les actions mises en place par la collectivité sur les thématiques liées à

l'égalité hommes/femmes. Ainsi, si des modalités d'élaboration du budget peuvent, dans le strict respect des normes, évoluer et s'adapter à leur environnement, les enjeux de l'élaboration du budget sont du même ordre.

II. Les enjeux structurant le cadre budgétaire local.

Des enjeux conjoncturels (A), d'une part, structurels (B), d'autre part, forment l'ossature d'une élaboration du budget d'une collectivité.

A. Des enjeux conjoncturels.

L'élaboration du budget s'inscrit dans un contexte économique, à ce jour marqué par l'inflation suite à la crise sanitaire et la guerre en Ukraine (4,5 %), caractérisé par la raréfaction des énergies fossiles. Ainsi, d'après le pré-rapport établi en 2023 par l'OFGL, les dépenses énergétiques ont augmenté de + de 20 % en 2022 (de même que les dépenses alimentaires) au sein des collectivités territoriales.

L'élaboration du budget s'inscrit également dans un contexte politique ou, si l'on préfère, dans un cadre étatique national. C'est ainsi que les dernières mesures de revalorisation du traitement des fonctionnaires (+ 1,5 % du point d'indice au 01/07/2023 ; + 5 points d'indice au 01/01/2024...) impactent nécessairement le budget de la collectivité.

B. Des enjeux structurels.

Dans son élaboration, le budget doit prendre en compte les contraintes environnementales (sobriété foncière, politique « zéro artificialisation nette, rénovation des bâtiments...) conduisant ainsi l'administration locale à proposer des nouveaux outils ou de nouveaux leviers : utilisation du fonds vert pour une adaptation du cadre de vie ou le développement d'une performance énergétique ; mise en place d'une politique d'achat responsable ; activation du tiers-financement pour les travaux de rénovation thermique des bâtiments...

Dans son élaboration, le budget doit également s'inscrire dans une perspective de redressement des finances publiques (sous un angle à la fois annuel et pluriannuel). En effet, dès la fin de la suspension des critères européens en 2024 et compte tenu de la situation financière de l'État (dette de + de 110 % du PIB ; déficit de 4,7 %), les collectivités seront amenées à participer au redressement des finances. Si, à ce jour, la loi de programmation des finances publiques n'a toujours pas été votée, le ministre de l'économie a en effet annoncé que l'évolution des dépenses serait inférieure de 0,5 % par rapport à l'inflation.

L'élaboration du budget d'une collectivité s'inscrit donc pleinement dans une dynamique économique, politique, environnementale.