

la Gazette

des communes ● des départements ● des régions

LE LIVRE

Tarification
Gestion
Fiscalité
Évaluation

BLANC

de la gestion publique locale



**À ne pas
manquer !**

Gestion budgétaire et pluriannuelle des investissements

Maîtriser la mécanique des AP/CP et des AE/CP

- Comprendre les grands principes des constructions des programmes d'investissements
- Appréhender les règles budgétaires des engagements de programmes
- Comprendre et appréhender les enjeux d'une gestion par programme
- Préparer son cycle des AP/CP
- Construire sa stratégie à moyen, long et très long terme



Réf. : GFI07

2 jours

À partir de 1 100€ HT

Sessions en classe
virtuelle ou à Paris

formations.lagazettedescommunes.com

Renseignements : 01 79 06 78 53 • formations@lagazettedescommunes.com



SOMMAIRE

3

Edito. Continuité et adaptation

4

Tarification. Quand le Covid-19 s'attaque aux budgets

6

Gestion. La tarification à l'épreuve du Covid-19

8

Gestion. Quelle solidarité envers les communes ou départements particulièrement touchés par les conséquences financières de la crise sanitaire ?

11

Fiscalité. Actualiser les indicateurs financiers: les pistes d'amélioration et leurs enseignements examinés par le groupe de travail France Urbaine-Afigese

14

Fiscalité. Le projet d'«Agence fiscale» comme catalyseur de performance fiscale et d'attractivité foncière

16

Évaluation. L'articulation entre l'évaluation des politiques publiques et les autres fonctions de pilotage

Continuité et adaptation

Les agents territoriaux ont su faire preuve de résilience pour poursuivre leurs missions tout en faisant face aux contraintes de cette période si singulière. Les professionnels des finances publiques, de la gestion, du management public local et de l'évaluation des politiques publiques ont adapté leurs pratiques pour maintenir l'activité.

La crise sanitaire, les nouvelles mandatures et les plans de continuité d'activité n'ont pas entravé leur capacité à se réinventer.

Principes d'ingénierie tarifaire bouleversés, réflexion sur une péreuation au service des territoires les plus touchés, budget des collectivités à l'épreuve d'une période incertaine... Le réseau de l'Afigese n'a eu de cesse d'échanger sur les modalités d'adaptation face à des enjeux financiers, sociaux et organisationnels grandissants.

Ces réflexions sur la capacité de réaction des collectivités face à la crise n'ont pas écarté les questionnements sur le long terme. Les groupes de travail ont poursuivi leurs travaux sur l'articulation entre les fonctions de pilotage, l'actualisation des indicateurs financiers ou la défense d'un projet d'«Agence fiscale».

Au sein de ses groupes de travail, lors de ses formations ou dans ses publications, l'association valorise les bonnes pratiques, les outils et les expériences pouvant accompagner les agents territoriaux face aux évolutions permanentes au sein des collectivités.

Ce quatrième Livre blanc de l'Afigese, édité en partenariat avec «La Gazette des communes», illustre ce mouvement continu de recherche, d'approfondissement des pratiques et de réflexion pour un service public pensé au plus proche des attentes des citoyens et des élus. Il présente un panel des questionnements en cours au sein du réseau de l'association et cherche à proposer des pistes de réflexions pour répondre aux enjeux d'une période inattendue. ■

Françoise Fleurant-Angba, présidente de l'Afigese



Pages spéciales «La Gazette des communes» n° 2544-48 du 14 décembre 2020

Principal actionnaire: Info Holding - Société éditrice: Groupe Moniteur SAS au capital de 333 900 euros - RCS: Nanterre 403 080 823

Siège social: Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berny - BP 20156 - 92186 Antony cedex

Numéro de commission paritaire: 1018 T 83807 - ISSN: 0769-3508 - Président/Directeur de la publication: Julien Elmaleh

Quand le Covid-19 s'attaque aux budgets

L'évaluation du coût de la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie du Covid-19 est une préoccupation majeure des collectivités qui cherchent à boucler un budget en tension aussi bien sur les recettes que les dépenses mais qui doivent aussi se projeter vers l'avenir avec leurs investissements. Un travail qui doit se faire sur le long terme.

Si l'impact financier du Covid-19 pour les collectivités continue à faire débat au niveau national, l'évaluation du coût à l'échelon local est aussi une préoccupation pour les élus. Il s'agit d'identifier les impacts passés, présents et futurs du Covid-19 sur les dépenses et les recettes pour rééquilibrer les budgets, mais aussi de les intégrer dans une prospective financière et déterminer les marges de manœuvre, notamment à l'aube d'un nouveau mandat pour le bloc local. Ce nécessaire exercice s'avère périlleux au regard des effets indirects du Covid-19 sur les budgets des collectivités, et des incertitudes pesant sur les charges et les produits de façon différée.

DES INCIDENCES DIRECTES ET IMMÉDIATES PLUTÔT FACILES À MESURER

Dès le début de la crise sanitaire, les dépenses immédiates et directement liées à la lutte contre la pandémie ont été suivies par les collectivités: matériels et fournitures de protection (masques, gel hydroalcoolique, gants...) à destination des usagers et des agents, mise en sécurité des lieux d'accueil du public maintenus ouverts (vitres de protection, signalisation...), opérations de nettoyage et de désinfection des locaux voire de voiries et espaces publics, opérations de communication et de distribution de masques, achat de matériels et de prestations informatiques pour la généralisation du télétravail... De nouveaux services ont été développés pour répondre à l'évolution de la demande sociale avec le déploiement des aides alimentaires, la mise à l'abri des populations sans hébergement, la coordination de systèmes d'entraide, le portage de repas à domicile pour les seniors, ce qui a généré des coûts supplé-

mentaires. En termes de dépenses de personnel, au-delà de la prime exceptionnelle versée aux agents territoriaux ayant connu un surcroît de travail lié à l'épidémie, les collectivités ont été amenées à rémunérer des heures supplémentaires. A partir du 11 mai, certaines collectivités ont également renforcé leurs équipes pour permettre de limiter la réduction des places d'accueil d'enfants et de jeunes générée par le respect des mesures barrières. Le compte spécial mis en place dans les budgets devrait permettre de les identifier facilement à défaut ou en complément d'une comptabilité analytique.

Cette crise a également généré des pertes immédiates pour les collectivités: recettes tarifaires pour service rendu ou pour occupation du domaine public non encaissées, exonération de loyers dans le cadre de baux commerciaux. En ce qui concerne les recettes tarifaires pour service rendu, les prestations ont été soit interrompues, soit réalisées gratuitement (accueils des enfants de soignants), soit réalisées dans le respect des règles de distanciation physique limitant ainsi les capacités d'accueil. Il s'agit des services publics en lien direct avec la population tels que la restauration scolaire, l'accueil petite enfance, périscolaire ou extrascolaire, les transports, l'accès aux équipements sportifs (piscines, patinoires...) ou culturels (musées, théâtres...). Pour les recettes liées à l'occupation du domaine public, cela concerne notamment le stationnement ou des occupations du domaine public à visée commerciale pour lesquelles une suspension de la redevance a été préconisée. Le niveau de pertes de ces recettes est assez facilement modélisable au regard des éléments habituellement constatés sur ces services.

Des dispositions visent à atténuer les effets financiers de la crise sanitaire ou des mesures de distanciation physique; par exemple la prise en charge par l'Etat

des achats de masques à hauteur de 50%, une indemnité de 27euros par jour et par place de crèche fermée, une aide liée au dispositif dit 2S2C (Sport-Santé-Culture-Civisme) pour les collectivités ayant proposé ce service aux enfants scolarisés. Dans le cadre du projet de loi de finances rectificatif 3, l'Etat a prévu des mesures de soutien aux collectivités locales: garantie des recettes fiscales et domaniales des communes à hauteur de la moyenne des années 2017 à 2019, ce qui ne sera pas le cas pour les recettes tarifaires. Mais le seuil de déclenchement de cette clause de sauvegarde entraînera de toute façon une perte de recettes pour les collectivités.

Les «non-dépenses» liées à la période de confinement telles que l'absence d'achat ou de production de repas scolaires, la moindre consommation de fluides ou de carburant dont celle liée à la fermeture d'équipements sportifs ou culturels, l'annulation d'événements sportifs ou culturels, limiteront l'impact mais ne compenseront pas l'intégralité des dépenses nouvelles et des pertes. Une part importante des charges fixes liées à ces prestations non réalisées a été maintenue, notamment les charges de personnel.

DES EFFETS INDIRECTS OU DIFFÉRÉS À INTÉGRER AVEC PRUDENCE

En effet, même si le service public n'était pas rendu ou produit seulement de façon partielle, de nombreuses collectivités ont choisi de maintenir les contrats de leurs agents précaires et donc leur rémunération, voire certains éléments variables de paie de leurs agents permanents. Le télétravail s'est généralisé, mais les autorisations spéciales d'absence notamment pour gardes d'enfants ont cependant été nom-

breuses et leur coût intégralement supporté par les collectivités pour les agents statutaires et seulement partiellement compensé pour les contractuels.

En termes d'achat public, les collectivités ont été sollicitées pour participer au soutien de l'économie, notamment à travers l'ordonnance du 25 mars 2020 qui prévoit l'indemnisation ou le paiement des sommes forfaitaires prévues au contrat pour les titulaires de marchés publics même lorsque la prestation n'a pas été rendue, ou le financement du surcoût lié au contexte par la collectivité.

L'évaluation du coût du covid-19 nécessite aussi la prise en compte de coûts cachés tels que ceux liés à la procédure de remboursements des familles pour des prestations facturées mais non effectuées, et de coûts indirects tels que les aménagements de pistes cyclables pour limiter l'usage des transports en commun.

Le changement de comportement des usagers, difficile à anticiper, pourrait engendrer des pertes de recettes dues à une moindre fréquentation des services publics. Les collectivités situées en zone touristique pourraient voir diminuer leur niveau de recettes issues de la taxe de séjour ou du produit brut des jeux.

Les partenaires de l'action publique sont nombreux à frapper à la porte des collectivités: les associations, notamment celles qui organisent habituellement des événements leur permettant d'alimenter leurs ressources, ainsi que les délégataires de service public. Mais il faudra attendre la fin de l'exercice comptable pour adapter la réponse financière de la collectivité à la réalité des pertes réellement supportées par ces structures partenaires.

Les mesures de soutien aux entreprises mises en place par les collectivités locales sont nombreuses et ont pris des formes très variées: aides forfaitaires versées aux très petites entreprises, prêts d'honneur... et ceci en plus des dispositions d'allègement fiscal touchant la taxe de séjour ou la contribution foncière des entreprises qui viendront grever leurs recettes ultérieures.

Les collectivités seront également touchées par des pertes différées de recettes, principalement en terme de fiscalité et dans des proportions difficilement prévisibles. C'est notamment le cas pour la fis-

calité acquittée par les entreprises telles que la CVAE ou la CFE dont la perception est décalée d'un an, voire le versement transport, celle liée aux droits de mutation à titre onéreux ou encore la taxe d'aménagement. Certaines collectivités pourraient même être soumises à un effet «ciseaux»: l'impact de la crise économique à venir aura un fort retentissement sur les dépenses sociales des départements avec une probable hausse significative du nombre de bénéficiaires dans un contexte où les ressources de ces collectivités sont déjà fragilisées, et l'éventuelle baisse pas encore compensée.

L'une des mesures phare mise en place par l'Etat pour aider les collectivités et relancer l'économie est l'abondement à hauteur de 1 milliard d'euros de la dotation de solidarité à l'investissement local dont pourra profiter principalement le bloc local pour des projets tournés vers la transition écologique et la santé. Cela permettra d'atténuer le coût du Covid-19 pour les collectivités, à condition que de financer des projets déjà prévus par ces structures.

DE NOMBREUSES INCERTITUDES SUR LE COÛT NET DU COVID-19 À MOYEN TERME

La première question qui reste actuellement sans réponse est la durée de la pandémie; les coûts actuels même directs ou bruts ne peuvent être qu'approximatifs.

L'application des dispositifs portés par des financeurs de services publics, et les pénalités éventuelles, reste difficile à évaluer. Il en va ainsi des pertes liées aux dotations versées par la CAF dans le cadre de la Prestation de Service Unique ou des Contrats Enfance Jeunesse.

Même si les structures publiques cherchent à limiter les effets de la crise du Covid-19 en aidant les entreprises par divers leviers, la crise économique pourrait entraîner de multiples défaillances d'entreprises, et donc avoir un impact sur les recettes ultérieures issues de la fiscalité économique des collectivités locales sur plusieurs années, et avec un effet domino. Cet aspect est aujourd'hui très difficilement modélisable.

Dans le même temps, les collectivités réfléchissent à de nouvelles pistes d'optimisation apparues à la faveur de cette crise sanitaire, notamment par le développement du télétravail qui permet d'envisager de nouvelles formes d'organisation du travail, et par voie de conséquence le redimensionnement de projets de bâtiments administratifs ou l'optimisation patrimoniale avec la mise en place de bureaux partagés. Certaines collectivités envisagent le gel d'un certain nombre de recrutements.

Il faudra donc attendre plusieurs années pour connaître le coût net global de la crise sanitaire Covid-19 dans chacune des collectivités, même si chaque structure tente aujourd'hui d'estimer ce coût pour anticiper les incidences budgétaires à venir.

S'ajoutent, à l'aune de la poussée écologiste issue des urnes municipales, en particulier dans les grandes villes, des attentes sociétales exprimées en terme de transition environnementale, économique et démocratique. Nul doute qu'il conviendra d'en étudier les impacts, tant en terme de politiques publiques qu'en terme financiers. ■

Isabelle Bertone-Bahier, directrice du contrôle de gestion, ville de Versailles

Séverine Fournier, direction de l'évaluation et de la performance, service contrôle de gestion interne, cheffe de Service, ville d'Annecy

Co-pilotes du groupe de travail tarification et calcul de coût de l'Afigese

La tarification à l'épreuve du Covid-19...

La pandémie du Covid-19 a entraîné un choc sans précédent sur les recettes tarifaires : pertes de revenus et de chiffres d'affaires, gratuité ou réduction accordées, baisse du niveau ou de la quantité de services, etc. La question de la force majeure ou du remboursement devient alors centrale dans la détermination d'une nouvelle politique tarifaire.

La mise en place du confinement a substantiellement modifié les services rendus par les collectivités à leurs usagers ainsi que l'intérêt que les pétitionnaires pouvaient tirer de l'occupation du domaine public. Par ailleurs, usagers ou pétitionnaires ont vu leur situation évoluer : perte de revenus, baisse de chiffre d'affaires. Ces différents éléments ont amené les collectivités à adopter des mesures exceptionnelles : remboursements, gratuités, exonérations de droits... qui doivent être traduits administrativement.

A SITUATION EXCEPTIONNELLE, RÉPONSE EXCEPTIONNELLE

La pandémie Covid-19 constitue un cas de force majeure dans la mesure où elle constitue « un événement échappant au contrôle du débiteur, qui ne pouvait être raisonnablement prévu lors de la conclusion du contrat et dont les effets ne peuvent être évités par des mesures appropriées, [empêchant] l'exécution de son obligation par le débiteur » (article 1218 du Code civil). Lors de leur inscription aux activités des collectivités ou de leur demande d'utilisation du domaine public, les usagers ne pouvaient prévoir cet élément extérieur et ils n'ont pas ensuite été en mesure de l'empêcher de se réaliser. Les trois éléments caractérisant la force majeure (extériorité, imprévisibilité et irrésistibilité) sont bien réunis.

Les assemblées délibérantes ont donc modulé leurs tarifs pour limiter les effets. En matière de redevance d'occupation du domaine public (droits de terrasses, droits de places pour les marchés ou halles...), les collectivités sont intervenues pour assurer la pérennité des entreprises économiques sur le territoire. Les modifica-

tions ont pris des formes variées, simples ou combinées : exonération pendant la période de confinement, baisse de tarif pendant le confinement et/ou lors de la reprise, extension de surfaces à la réouverture (terrasses notamment). Elles ont souvent été adaptées à l'activité réelle de l'exploitant (activité ralentie, arrêtée ou accélérée ; par exemple : un traiteur avec des rôtissoires en extérieur), à la période impactée (confinement, période de restriction d'activité en intérieur en zone rouge, période estivale pour permettre de compenser les pertes) ou encore à la fragilité à la reprise (absence de clients, de touristes...).

En matière de services à la personne, l'Etat a prévu une gratuité de services périscolaires ou de petite enfance pour les enfants des personnels mobilisés pour assurer la continuité des services à la population durant la crise sanitaire Covid-19. De manière plus générale, les inscriptions à des activités annuelles ont été suspendues ; des remboursements partiels ou des allongements de durée d'abonnement ont pu être accordés.

Si le cas de force majeure n'était pas prévu dans les contrats ou règlements intérieurs, les adaptations de tarifs doivent faire l'objet de délibération, puisque les tarifs fixés antérieurement ne sont pas appliqués tels qu'ils avaient été prévus.

REMBOURSER : OPÉRATION COMPLEXE

La première question consiste à se demander s'il y a motif à remboursement. La collectivité a continué à régler des charges pour les activités interrompues, mais n'a pas été en mesure de continuer à rendre le service, ce qui constitue la base de la facturation. Dans certains cas, des

prestations de substitution ont été déployées : offre en distanciel de cours de musique, de théâtre, de langues... La prestation est-elle analogue ? Les usagers y ont-ils accès : équipement suffisant, connexion, compétence ou formation ?

La deuxième question tient à la nature de tarification : unitaire/forfaitaire, pré ou post facturation. Lorsque l'activité interrompue était tarifée à l'unité, la facturation s'est arrêtée avec le confinement. Lorsqu'elle faisait l'objet d'une facturation annuelle, car intégrée à une progression pédagogique sur l'année demandant une fidélisation de l'utilisateur (cours de musique par exemple) ou dimensionnée en fonction d'un nombre de participants minimum pour l'ouverture d'un atelier, la question d'un remboursement pour la période de service non fait s'est posée, et a été posée par les usagers... Le choix d'une pré-facturation (paiement par anticipation de la réalisation) ou d'une post-facturation (paiement après réalisation) a également joué. Le paiement fractionné (par mois, par trimestre...) limite le risque si l'arrêt de paiement est prévu en cas d'interruption de la prestation pour cas de force majeure. Avec néanmoins un écueil : les réclamations sont plus nombreuses sur des facturations fractionnées que sur des facturations uniques, notamment lorsque l'utilisateur décide d'arrêter son activité en cours d'année.

La troisième question touche à la modalité d'indemnisation : avoir ou remboursement ? partiel ou total ? Si l'avoir est tentant car il fidélise l'utilisateur et limite la perte de recettes, il n'est pas simple à mettre en œuvre : il ne constitue pas un moyen de paiement légal, il est lié à une imputation budgétaire, il ne permet pas à l'utilisateur de disposer immédiatement et librement du montant dû. Le remboursement n'est pas plus simple : création de tiers, calcul individualisé si la tarification est au taux d'effort, annulation partielle de titres, man-

datement... Sans parler de l'évolution des régies de recettes en régie d'avance et recettes à moins de faire réaliser l'opération par un service comptable hors régie.

En ce qui concerne l'étendue de la couverture du remboursement, un partage des pertes peut être envisagé: par exemple remboursement à 50% de la période non assurée, car les dépenses engagées par la collectivité couvrent l'intégralité de la période (coût fixe). Le remboursement peut s'appuyer sur une base unitaire (10 séances non faites sur 36 séances à l'année) ou forfaitaire (tout trimestre ayant connu un début de réalisation est dû, tout trimestre non engagé est remboursé).

Enfin, la dernière question concerne le public à rembourser: les usagers qui en font la demande? ou tous les usagers concernés? La démarche de la collectivité doit-elle être proactive ou réactive, sachant qu'une des limites est le temps à passer sur chaque dossier en raison des différents

points évoqués? Mais que l'égalité de traitement des usagers s'impose également?

La crise sanitaire a mis en évidence des points de faiblesse dans les pratiques de tarification et facturation pour certaines prestations. Elle amène non seulement à réinterroger les pratiques sur ces aspects mais également sur les modalités de service public (articulation présentiel-distanciel, offre en distanciel intégral...) et à se pencher sur les règlements intérieurs qui permettent de régler des points en prévoyant les motifs et modalités de remboursement pour les cas de force majeure. ■

Isabelle Bertone-Bahier, directrice du contrôle de gestion, ville de Versailles

Séverine Fournier, direction de l'évaluation et de la performance, service contrôle de gestion interne, cheffe de service, ville d'Annecy

Co-pilotes du groupe de travail tarification et calcul de coût de l'Afigese

la Gazette
OPEN DATA

Ouverture des données publiques • 2018 : Entrée en vigueur de la Loi pour une République Numérique

Avec la solution Open Data Gazette, découvrez ce que les données des territoires vous réservent

- + facile**
Observez
la data est un facilitateur de l'observation de votre territoire
- + riche**
Partagez
la data est un double signal : aux citoyens et aux acteurs économiques
- + attractif**
Valorisez
transformez l'ouverture des données en atout pour votre territoire
- + rapide**
Décidez
l'amélioration de la connaissance de votre territoire en data est un accélérateur de décision

Contactez-nous pour une démonstration personnalisée : opendata.gazette@infopro-digital.com Tél : 01 77 92 98 10

Quelle solidarité envers les communes ou départements particulièrement touchés par les conséquences financières de la crise sanitaire ?

L'impact de la crise sanitaire sur les finances locales devrait se compter en milliards. Mais la répartition des pertes est loin d'être homogène entre les territoires. N'est-il pas temps de réfléchir à une forme péréquation conjoncturelle destinée à faire face aux charges nouvelles induites par la crise sanitaire ?

La crise sanitaire constitue une vraie rupture dans la vie financière des collectivités territoriales. Elle a du reste amené les pouvoirs publics, au travers de la loi d'urgence, pour faire face à l'épidémie de Covid-19 du 23 mars 2020, à suspendre l'application des contrats financiers en 2020. En effet, en cette année 2020, l'impact sur les finances locales de la crise sanitaire devrait s'élever à 7,3 milliards d'euros par rapport à 2019. Les communes, leurs groupements et les départements devraient être les plus concernés (1). Des évaluations pour les seules communes estiment les pertes de recettes de fonctionnement à 1,8 milliard d'euros (2). Quelques communes seraient particulièrement impactées. Dix pour cent des communes, soit environ 3500, verraient leurs recettes baisser de 3,7% en moyenne et pour 410 d'entre elles, la perte pourrait représenter plus de 5% de leurs recettes de fonctionnement (3). A ce titre il paraît légitime de s'interroger sur la mise en place d'une solidarité envers les collectivités les plus impactées par la crise sanitaire. A cet effet, on peut réfléchir à la mise en place d'outils de péréquation en faveur de ces collectivités. La péréquation est une forme une forme de solidarité entre collectivités qui monte en puissance depuis plusieurs années et qui devrait encore évoluer sous la pression des effets de la crise sanitaire. Un plan de relance Gouvernemental présenté dans le cadre de la LFR n°3 de 2020 cherche à compenser les pertes de recettes mais sera sans doute insuffisant pour amortir le choc sur certaines collectivités, accentuant encore en cela les interrogations sur une évolution des fonds de péréquation. Aussi, au-delà de la compensation des pertes de

recettes, n'est-il pas temps de réfléchir à une forme péréquation conjoncturelle destinée à faire face aux charges nouvelles induites par la crise sanitaire ?

PAS DE GRAND SOIR DE LA PÉREQUATION FINANCIÈRE

La péréquation est une forme de solidarité entre les collectivités qui monte en puissance depuis quelques années, que la crise sanitaire pourrait accélérer et qui devra être actualisée compte tenu de la modification des portefeuilles fiscaux du bloc communal et des départements.

Les dotations sont soit représentatives de compensations, soit de péréquations. Les dotations versées par l'Etat sont traditionnellement et encore très majoritairement des dotations de compensation qui reflètent le poids de l'histoire et la répartition de la richesse du passé. Par opposition, ces dernières années ont été mises en place des dotations de péréquation qui ont pour objectif de répartir le plus équitablement possible les dotations versées aux collectivités territoriales (4).

Le concept de péréquation provient du mot latin «perequare» signifiant «égaliser». Il s'agit donc de la recherche d'une certaine égalité entre collectivités afin de permettre la production de services publics rendus dans des conditions similaires sur tous les territoires. La péréquation financière entre collectivités a donc, par extension, pour objectif de tendre vers un traitement le plus égalitaire possible de celles-ci en termes de ressources (5). La péréquation est une question éminemment

politique. La question sous-jacente, essentielle est de savoir jusqu'à quel niveau on doit corriger les inégalités constatées ? Encore faut-il être d'accord sur la définition de celles-ci. Et corrélativement jusqu'à quel point doit-on remettre en cause les dotations dites forfaitaires ou de compensations qui reflètent les inégalités de richesses du passé ? C'est sans doute ce questionnement qui a abouti à ce que les pouvoirs publics nationaux procèdent par petites touches, plutôt que de passer par la technique du grand soir !

La péréquation verticale dans la DGF (dotation globale de fonctionnement) consiste pour l'Etat à répartir le plus équitablement possible une dotation nationale qu'il verse aux collectivités locales. Elle passe en général par la DGF. La péréquation horizontale (hors DGF) quant à elle s'effectue entre collectivités et consiste à attribuer aux plus défavorisées une partie des ressources prélevées sur les plus riches. Elle ne passe pas par le budget de l'Etat. Elle concerne pour l'essentiel les départements et le bloc communal. Pour les premiers, il s'agit en particulier des fonds national de péréquation des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) et du fonds national de péréquation de la CVAE. Et pour le second, relève de cette catégorie, le Fonds de Péréquation intercommunal et communal (FPIC). Son montant au niveau national est depuis 2018 de 1 milliard d'euros. Certains ensembles intercommunaux (les EPCI et leurs communes membres) contribuent selon leur niveau de potentiel financier à ce fond qui est reversé à d'autres ensembles intercommunaux. La péréquation, qu'elle soit verticale ou horizontale (8 milliards d'euros de péréquation verticale au sein de

la DGF, 0,3 milliard d'euros au titre du Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et 4,1 milliards d'euros de péréquation horizontale soit 12,4 milliards d'euros en 2020) représente 39 % environ (12,4 milliards d'euros comparés à la DGF 27 milliards d'euros à laquelle on ajoute le FDPTP pour 0,3 milliard d'euros et la péréquation horizontale pour 4,1 milliards d'euros soit en tout 31,4 milliards d'euros). La péréquation est en augmentation d'année en année.

La disparition de la TH du portefeuille fiscal des communes et des départements et celle de la taxe sur le foncier bâti (votées lors de la loi de finances pour 2020) du portefeuille des départements va chambouler les critères d'éligibilité et de répartition de tous ces fonds de péréquation. En effet, les outils de péréquation sont largement fondés sur des indicateurs communément utilisés comme le potentiel fiscal ou le potentiel financier qui prennent en compte les paniers fiscaux de chaque niveau de collectivités concerné. Leurs résultats, à structure inchangée, devraient bouleverser le classement des communes, des EPCI et des départements au regard de ces indicateurs de richesse et de pauvreté. Ces bouleversements probables rendent nécessaire une évolution de la consistance de ces indicateurs (6). Il conviendra donc dès 2021-2022 d'actualiser ces fonds de péréquation et peut être aussi d'élargir leur périmètre et donc leur volume, en adoptant un rythme de basculement des fonds de compensation vers les fonds de péréquation, plus rapide qu'il n'a été dans le passé. Une logique de péréquation plus territorialisée et non exclusivement nationale (hors Dotation de Solidarité Communautaire DSC qui est décidée localement) pourrait être promue (7). La crise financière issue de la crise sanitaire pourrait en être un des éléments accélérateurs.

UN PLAN DE SAUVEGARDE DES COLLECTIVITÉS LIMITÉ

Un plan de relance Gouvernemental présenté dans le cadre de la LFR n°3 de 2020 cherche à compenser les pertes de recettes mais sera sans doute insuffisant

pour amortir le choc sur certaines collectivités.

Face au constat des pertes de recettes qui devraient caractériser l'année 2020 pour de nombreuses communes et des départements, le Gouvernement a fait voter par le parlement une loi de finances rectificative (LFR) n°3 en juillet 2020 (8).

Les deux principales mesures qui concernent les communes sont l'ajout d'1 milliard d'euros à la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui serait ainsi portée à près de 1,6 milliard d'euros et la « clause de sauvegarde » en cas de pertes de recettes de fonctionnement. Le premier dispositif a pour objectif de constituer un effet de levier pour inciter les communes à investir, permettant ainsi à l'activité économique de repartir par le recours, en particulier à l'industrie du BTP. Mais son effet se limite forcément aux communes qui dégagent suffisamment d'autofinancement pour pouvoir investir. Et par hypothèse ce n'est pas le cas des communes qui perdent plusieurs % de leurs recettes de fonctionnement du fait de la crise sanitaire. Le second dispositif consiste à mettre en place une dotation qui serait versée aux collectivités en compensation de recettes en diminution en 2020. Elle serait déclenchée dès lors que les collectivités enregistrent en 2020 une perte de recettes par rapport à la moyenne annuelle des montants perçus les trois années précédentes (2017 à 2019). Ce mécanisme est conçu pour aider les communes ou EPCI qui proportionnellement perdront le plus de recettes. En effet, pour compenser la moyenne des recettes des trois années 2017 à 2019 qui ont connu des augmentations importantes, il faut que les communes voient leurs recettes de fonctionnement reculer d'au moins 3 à 4 % en 2020. Aussi, globalement il est probable que seules moins de 2000 communes puissent bénéficier de ce dispositif.

Parallèlement, pour les départements est prévu un système de versement d'avance par l'Etat sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui constitue seulement une facilité de trésorerie. Son montant est de 2,7 milliards d'euros dont 2 milliards en 2020. En effet, le Gouvernement part du principe que le marché des cessions immobilières, sur lesquelles cette

taxe est assise, reprendra rapidement, permettant aux départements de percevoir les taxes à niveau constant mais avec un décalage de quelques mois. Aussi, dans ce dispositif, devront-ils rembourser cette avance. Pour autant, compte tenu de la gravité de la crise, ils devront procéder au remboursement des avances perçues, seulement qu'à compter de l'année suivant le retour (à meilleure fortune) d'un produit de droits de mutations au moins équivalent à celui de l'année 2019.

Le pire est sans doute à venir, en 2021 voire en 2022, pour les départements et les groupements de communes. Comme en 2020 du fait de la crise économique faisant suite à la crise sanitaire, ils devraient voir leurs équilibres budgétaires fragilisés. A cet égard, la recette qui devrait avoir un effet massif est le produit de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) dont le montant en 2019 s'élevait à 17 milliards d'euros. A ce titre, les EPCI et les départements qui perçoivent la moitié du produit de cette taxe, seront fortement impactés en 2021 (9). En effet, la CVAE due au titre de l'année 2020, dont le produit devrait se contracter fortement compte tenu de la baisse d'activité économique et donc de valeur ajoutée, est perçue par ces acteurs publics locaux avec un an de décalage. L'Etat sera sans doute sollicité pour compenser au moins pour partie ces manques à gagner. Là encore, un dispositif du type clause de sauvegarde devrait être mis en place. Mais avec le risque comme en 2020, qu'il ne concerne strictement que les collectivités les plus touchées, ignorant ainsi celles, qui par effet de seuil, doivent trouver les moyens de compenser les pertes. Là aussi la question de l'élargissement de la péréquation évoquée dans la partie précédente se posera sans doute.

VERS UNE NOUVELLE FORME DE PÉREQUATION CONJONCTURELLE

Aussi, au-delà de la compensation des pertes de recettes, n'est-il pas temps de réfléchir à une forme péréquation conjoncturelle destinée à faire face aux charges nouvelles induites par la crise sanitaire ?

Les compensations qu'elles passent ●●●

●●● par la DGF ou des clauses de sauvegarde sont destinées à soit à préserver de manière structurelle les répartitions de richesses du passé, soit à compenser ponctuellement les pertes financières conjoncturelles. La péréquation par l'intermédiaire du versement de dotations, telle que présentée dans la première partie, cherche à mettre structurellement en place une répartition plus équitable dans le temps. Or la crise financière liée à la crise sanitaire, devrait en principe, être ponctuelle. Ces effets devraient, on l'espère en tous les cas, durer deux, voire trois ans. La péréquation, fondée sur les écarts de ressources, ne serait peut-être pas l'outil adéquat pour les limiter. C'est pourquoi, il convient peut être de réfléchir à une forme de péréquation conjoncturelle, c'est-à-dire bornée dans le temps, destinée à faire face aux charges nouvelles induites par la crise sanitaire.

Ces charges nouvelles sont de diverses natures. Elles peuvent être basées sur le volontarisme, comme par exemple des reports ou annulations de loyers de locaux appartenant aux acteurs publics et loués par des entreprises ou des associations ou des tarifications allégées pour tenir compte de la situation économique. Toujours en recettes, les services aux familles et à l'enfance, tels les crèches, le périscolaire et la restauration scolaire n'ont pu être rendus et donc facturés, alors même que les dépenses de structure n'ont quant à elle pas ou peu baissé. Sur le plan des dépenses, cette fois-ci, les nouvelles charges peuvent correspondre, pour les EPCI à des aides économiques versées aux entreprises fragilisées par la crise. Il a aussi été procédé dans certaines structures du bloc communal à des remboursements d'abonnements (transports, culture, sports...).

Au-delà de ces interventions, des dépenses obligatoires pour les collectivités, peuvent découler directement de la crise sanitaire. Il en sera sans doute ainsi d'une augmentation des budgets dédiés au RSA pour les départements du fait de la paupérisation de certaines populations. De même s'agissant des communes, celles-ci ont été sollicitées pour abonder les budgets des CCAS qui doivent faire face à des situations sociales en dégradation avec par exemple une augmentation des secours. Les aides

alimentaires mises en place par certaines communes au bénéfice des publics fragiles, peuvent aussi entrer dans cette catégorie. De même les prises en charge des enterrements des indigents peuvent avoir été multipliées dans certains secteurs géographiques.

Des fonds de péréquation « Covid-19 », limités dans le temps, pourraient être créés. L'éligibilité des collectivités concernées pourrait être fondée sur des critères objectifs de nature socio-économique. La mortalité due au Covid-19 touche particulièrement les communes pauvres. Cette corrélation mise en avant par une étude d'économistes (10) pourrait être prise en référence pour aider plus particulièrement ces communes au titre des inévitables charges financières supplémentaires qui devraient marquer leurs budgets. De même, la variation du taux de chômage induite par les conséquences économiques de la crise sanitaire pourrait-elle être prise en compte par territoire pour aider ceux d'entre eux les plus touchés par cette dégradation du marché de l'emploi et donc de la paupérisation des populations. D'autres critères, fondés sur la variation ex ante et ex post à la crise sanitaire, du taux d'endettement des ménages ou du nombre de faillites d'entreprises, pourraient être utilisés. L'amplitude de la variation du nombre de nouveaux allocataires du RSA pourrait aussi être un critère d'éligibilité à un dispositif d'aide des départements les plus touchés.

Ces fonds de péréquation Covid procèderaient à une redistribution de richesse non pas fondée sur les dépenses réalisées et liées à la crise sanitaire, mais par rapport à celles qui devraient être nécessaires compte tenu de l'impact de celle-ci sur le territoire. Il ne s'agit donc pas d'une forme de compensation. Il s'agirait de donner des moyens supplémentaires aux communes, à leurs groupements ou aux départements les plus impactés par la crise sanitaire, moyens qui seraient redéployés en provenance d'autres collectivités moins impactées par les conséquences de cette crise.

Compte tenu du fait qu'il s'agirait de dispositifs de péréquation conjoncturelle afin d'améliorer l'égalité de traitement des territoires par rapport à leurs charges financières obligatoires induites par la

crise financière, les territoires les moins touchés participeraient, au travers de ce type de dispositif, à la nécessaire solidarité financière des moins touchés vers les plus touchés. Resterait bien sûr à définir le fonds qui porterait cet outil de péréquation. Il pourrait s'agir d'un fonds de péréquation verticale à l'instar de la DGF ou bien horizontal comme évoqué plus haut. Une chose est sûre, il y a peu de chance que la péréquation verticale soit financée par un abondement par des crédits supplémentaires provenant de l'Etat.

Enfin, au cas où les résultats des indicateurs rendant éligibles certaines collectivités à cette péréquation conjoncturelle perdureraient dans le temps, reflétant ainsi une paupérisation structurelle, il conviendrait, dans quelques années, d'intégrer ces fonds Covid dans des fonds de péréquation plus classiques tels que présentés dans la première partie du présent article. ■

Eric Portal, docteur en droit, administrateur territorial, président du conseil d'orientations stratégique de l'Afigese

(1) Cf. Jean-René Cazeneuve. Etude de la mission de l'Assemblée nationale sur l'impact de la crise du Covid-19 sur les finances des collectivités locales présenté le 9 juin 2020 et Jean-René Cazeneuve « Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations », 29 juillet 2020, 190 pages.

(2) Cf. Etude menée par le cabinet PFL (Partenaire finances locales) reprise par « La Gazette » du 29 juin 2020 in Cédric Néau et Alexandre Lechenet « Crise sanitaire : les finances communales peu touchées par le coronavirus », page 9.

(3) Cf. Etude menée par le cabinet PFL op. cit.

(4) Pour une présentation générale dans le cadre des réformes financières de ces dernières années Cf. Eric Portal « Les réformes financières touchant les collectivités territoriales » in Jurisclasseur des collectivités territoriales, fascicule 1710, Edition LexisNexis, à paraître fin 2020.

(5) Pour un panorama général et exhaustif de la péréquation, on peut consulter Mathieu Houser « Le droit français de la péréquation financière, fondements et pratiques » Editions l'Harmattan, 2015, 274 pages.

(6) A ce sujet Cf Michel Klopfer « Disparition de la TH communale et du foncier bâti départemental : leur impact sur les potentiels fiscaux et la péréquation » in RGP, n° 3, août 2019, pages 32 à 36.

(7) A ce sujet, cf. note de travail France Urbaine et Afigese « Actualiser les indicateurs, réinterroger les mécanismes de péréquation : quelques balises pour préparer le rendez-vous du PLF 2021 » 10 juin 2020, 10 pages.

(8) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020.

(9) A noter que les régions qui jusqu'en 2020 perçoivent l'autre moitié du produit de CVAE, devraient la voir disparaître en 2021 de leur budgets afin de diminuer l'imposition des entreprises. Cette disparition devrait être incluse dans la loi de finances pour 2021. Elle devrait être compensée par une fraction complémentaire de TVA.

(10) Cf. Nathaniel Herzberg « Les communes pauvres plus durement frappées par le Covid-19 » in Le Monde, 22 juillet page 6.

Actualiser les indicateurs financiers : les pistes d'amélioration et leurs enseignements examinés par le groupe de travail France Urbaine-Afigese

L'Afigese et l'association France Urbaine ont travaillé sur l'élaboration de nouveaux indicateurs de richesse pour le bloc communal et les départements, nécessaires à la répartition des dotations et de la péréquation afin de corriger les effets pervers engendrés par la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2021.

Au-delà du seul engagement gouvernemental visant à neutraliser les effets indésirables de la nouvelle architecture de ressources, pour le bloc communal et les départements, en matière d'indicateurs financiers mis en œuvre pour la répartition des dotations et dans les mécanismes de péréquation, un certain nombre de pistes d'amélioration des indicateurs ont été examinées dans le cadre d'un groupe de travail commun France Urbaine/Afigese.

Ces travaux ont fait l'objet de simulations qui sont détaillées ci-dessous.

SUPPRIMER LA NOTION D'ÉCART À LA MOYENNE EN CE QUI CONCERNE LE CRITÈRE REVENU

Cette orientation figurait déjà dans le rapport Germain Pirès Beaune consacré au projet de réforme de la DGF en 2015. Le rapport soulevait déjà l'inadéquation de cet indicateur largement utilisé dans la répartition des dotations.

Deux pistes ont été étudiées: la prise en compte du taux de pauvreté ou celle du revenu médian.

PRISE EN COMPTE DU TAUX DE PAUVRETÉ

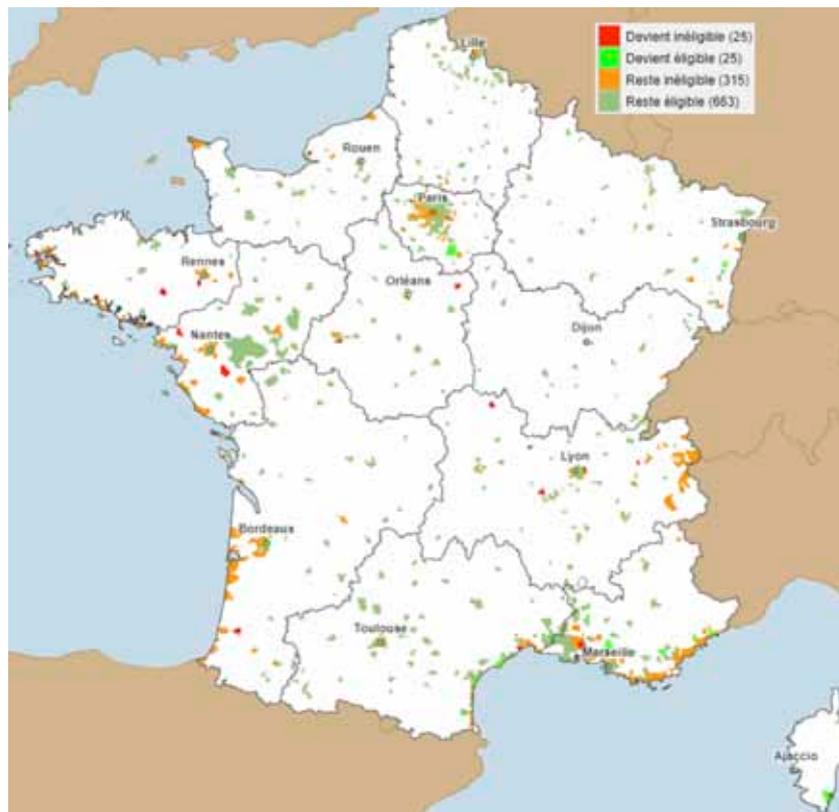
Afin de tendre vers une meilleure corrélation de l'indicateur avec le niveau de charges que la notion d'écart à la moyenne reflète mal, pourquoi ne pas recourir à un indicateur existant de concentration de pauvreté établi depuis plusieurs années par l'Insee pour le calcul des dotations?

La prise en considération du taux de pauvreté (fichier FiLoSoFi, données 2016) est cohérente avec l'objectif politique de qualifier la faiblesse des revenus comme un indicateur de charges (de facto le besoin de services publics locaux est corrélé avec le taux relatif de pauvreté).

Elle conduit ce que 25 villes deviennent

éligibles tandis que 25 villes perdraient leur éligibilité (le classement dans l'indice serait amélioré pour 503 villes et détérioré pour 510 d'entre-elles). Schématiquement, le changement serait plutôt favorable aux villes centre et défavorables aux villes périurbaines. Géographiquement, les régions pour lesquelles la mesure est ●●●

CARTE 1



CARTE 2



●●● relativement la moins favorable seraient situées à l'Ouest (Normandie, Bretagne et Pays de la Loire).

SITUATION APRÈS SIMULATION
AU REGARD DE L'ÉLIGIBILITÉ:
VOIR CARTE 1 PAGE PRÉCÉDENTE

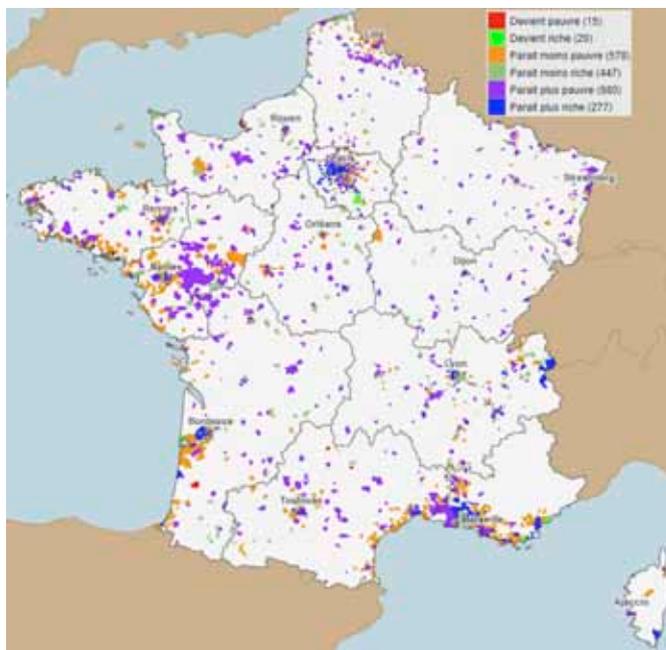
PRISE EN COMPTE DU REVENU MÉDIAN

Afin de traiter la problématique une variante a été explorée en substituant le revenu médian au revenu moyen. La prise en considération de la médiane répond techniquement à la volonté d'avoir un indicateur plus significatif et plus stable.

Géographiquement ce seraient les mêmes régions de l'Ouest et le même type de villes en situation de périurbanité qui ne sortiraient pas gagnantes. On aboutit aux mêmes impacts que pour la première variante mais avec des effets atténués. L'impact du changement serait moins conséquent avec un nombre de villes entrantes et sortantes de l'éligibilité plus faible 9 contre 25.

SITUATION APRÈS SIMULATION
AU REGARD DE L'ÉLIGIBILITÉ: VOIR CARTE 2

CARTE 3



ELARGIR LE POTENTIEL FINANCIER À D'AUTRES RECETTES

L'épisode massif de fusions intercommunales intervenu en 2017 est venu largement ébranler l'indicateur financier principalement utilisé qu'est le potentiel financier.

L'idée a été d'explorer l'intégration de nouvelles recettes dans le calcul du potentiel financier dès lors qu'elles ne sont pas affectées. Certaines de ces recettes sont actuellement exclues de ce calcul; il s'agissait d'analyser les raisons de cette exclusion en termes de performance de l'indicateur.

ELARGIR LE POTENTIEL FINANCIER AU DMTO

L'intégration de la moyenne 2015-2018 des DMTO dans les villes de plus de 5 000 habitants conduit à faire évoluer globalement le potentiel financier de 3,5%.

Pour près de 130 villes, le ratio «DMTOPFiyc DMTO» est supérieur à 6%: ce sont par ailleurs celles qui sont susceptibles de subir le plus fortement l'impact de la crise sanitaire sur la baisse des DMTO.

Un nombre légèrement plus important de communes verraient leur situation vis-

à-vis du potentiel financier moyen par habitant de leur strate se dégrader (57%) que s'améliorer (43%) avec la nouvelle formule du potentiel financier.

Parmi celles qui «deviennent riches» figurent plutôt des villes dont le niveau de revenu des ménages est supérieur aux normes (communes périurbaines, communes littorales).

Parmi celles qui «deviennent pauvres» on trouve nombre de communes avec des QPV.

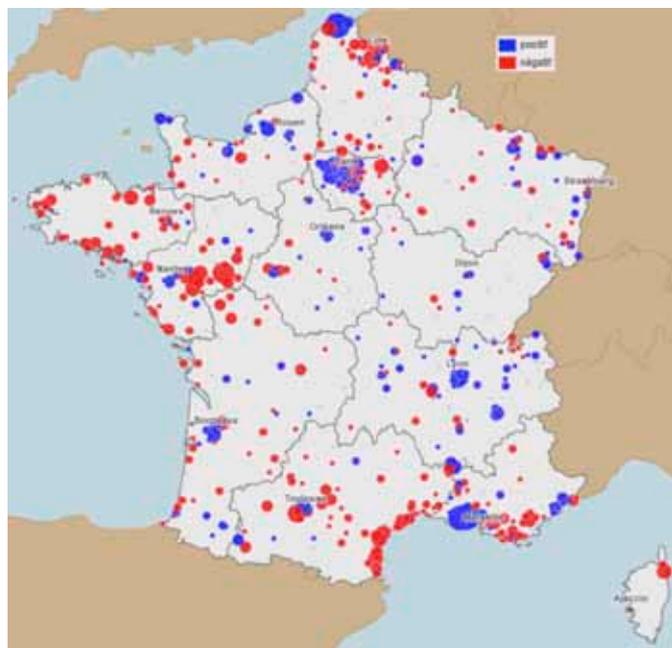
NOUVELLE SITUATION AU REGARD
DU POTENTIEL FINANCIER: VOIR CARTE 3

INTÉGRER L'IMPACT DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DANS LE POTENTIEL FINANCIER

Une autre piste a consisté à examiner quel serait l'impact de l'intégration des dotations de péréquation dans le potentiel financier (DSU, DSR et DNP) au regard de l'éligibilité à la DSU.

38 villes de plus de 10 000 habitants et 9 de 5 000 à 10 000 deviendraient éligibles, autant en perdrait le bénéfice. Très schématiquement, les villes perdantes sont, en moyenne, de taille moins élevée que les gagnantes.

CARTE 4



L'expression cartographique des perdantes/gagnantes fait ressortir que 2 agglomérations où ces dernières sont en nombre important : d'une part l'agglomération de Marseille-Aix et d'autre part l'agglomération bordelaise.

La prise en compte de la péréquation dans le calcul d'un indicateur d'éligibilité à une dotation de péréquation faisait craindre des allers-retours d'éligibilité pour certaines communes. Or le travail effectué n'a pas fait apparaître de variation d'éligibilité d'une année sur l'autre en ce qui concerne la DSU.

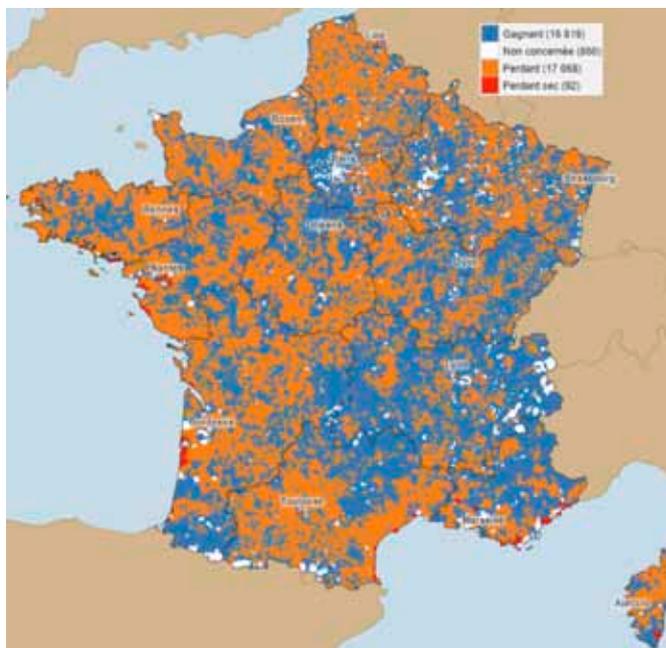
AMPLITUDE DES GAINS ET PERTES DE RANG DSU : VOIR CARTE 4

SUPPRESSION DE LA DNP ET INTÉGRATION DE L'ENVELOPPE DANS LA DSU/DSR

Le basculement de la DNP vers la DSU et la DSR a été envisagé dans le projet de réforme de la DGF en 2015 et préconisé à nouveau dans un rapport des députés Jerrétie et Cazeneuve de juin 2019.

Il ressort des simulations que près de la moitié des communes ressortirait gagnante (48%). Parmi les communes per-

CARTE 5



dantes (52%) seules 92 seraient «perdantes sèches», c'est-à-dire recevant de la DNP et ne recevant pas de DSU ni de DSR.

Très schématiquement, les communes gagnantes sont, s'agissant des villes, celles qui se caractérisent par de forts besoins sociaux (tels qu'appréhendés par les critères de logements sociaux, APL et revenus).

S'agissant des communes rurales, sont notamment bénéficiaires de très petites communes où la mobilisation du potentiel fiscal est faible (le seuil d'effort fiscal pour être éligible est plus strict s'agissant de la DNP que s'agissant de la DSR, dont on sait que la fraction «péréquation» est en réalité une fraction «saupoudrage»).

Inversement, les collectivités «perdantes» sont plutôt résidentielles et se rencontrent assez largement en situation littorale.

A noter que dans le contexte actuel, le basculement contribuerait à diminuer la variabilité interannuelle des répartitions (le PF est plus sensible à la conjoncture économique que les critères de charges notamment physiques : longueur de voirie, quote-part de logements sociaux, ...).

NOUVELLE SITUATION AU REGARD DES ATTRIBUTIONS : VOIR CARTE 5

Outre la présentation des pistes d'amélioration des indicateurs financiers la note produite conjointement par France Urbaine et l'Afigese élargit la réflexion sur l'opportunité de remettre en débat l'approche traditionnelle de la péréquation.

Retrouvez l'ensemble de ces réflexions en consultant la note sur le site de France Urbaine ici ou de l'Afigese ici et en revisionnant le webinaire dédié ici. ■

Stéphane Docteur, service fiscalité et dotations, Observatoire fiscal partagé et dotations, communauté d'agglomération Pays Basque

Christelle Gaucher, cheffe de service fiscalité et dotations, communauté d'agglomération Pays Basque

Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales, France Urbaine

Le projet d'« Agence fiscale » comme catalyseur de performance fiscale et d'attractivité foncière

La fiscalité locale est génératrice de ressources financières, mais également de données précieuses pour le territoire. Or les bases fiscales manquent de fiabilité, ce qui peut engendrer défaut d'équité fiscale et perte de recettes. L'« Agence fiscale » apparaît comme l'outil approprié pour optimiser la fiscalité locale et l'attractivité d'un territoire.

Les observatoires fiscaux, qui permettent de mieux comprendre l'imposition locale, révèlent le manque de fiabilité des bases fiscales, le défaut d'équité fiscale et une perte de recettes financières pour les collectivités locales. Ce constat fonde la nécessité d'une amélioration constante de la performance fiscale par de nouvelles méthodes et la Cour des Comptes (1) incite l'Etat à opérer ce type de mutation.

Pour répondre à cet enjeu, les fiscalistes du Fiscalab (2) proposent d'opérer une évolution dans la gestion de la fiscalité locale au travers du projet d'« Agence fiscale ». Ce projet correspondant à la mutation de l'Observatoire fiscal vers l'« Agence fiscale », vise à permettre de partager entre l'Etat et les intercommunalités les missions d'assiette et de contrôle de la fiscalité locale par une coopération, voire une mutualisation des services fiscaux de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et de l'observatoire fiscal.

VOIR GRAPHIQUE CI-CONTRE

UNE « AGENCE FISCALE » POUR FACILITER L'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS

Actuellement, lorsque les observatoires fiscaux constatent une anomalie dans la base d'imposition de la fiscalité foncière, ils la transmettent à l'administration fiscale pour qu'elle soit prise en compte dans l'actualisation du cadastre ou l'occupation des locaux. L'évolution en viserait à permettre à une intercommunalité ou une commune, sur la base du volontariat, de participer de manière directe à l'actualisation des bases de fiscalité directe locale. Ainsi, l'intercommunalité ou la commune serait un acteur tout au long de la chaîne de fiabilisation de l'assiette fiscale, de l'évaluation jusqu'à l'imposition.

Ce dispositif nécessitera une habilitation des agents de la collectivité pour qu'ils soient autorisés à utiliser les applicatifs de l'Etat et à avoir accès aux données afférentes. Avec pour corollaire, une certification de l'identification et de la qualification de l'anomalie fiscale par la collectivité

locale afin de s'assurer de sa parfaite pertinence. Tout reste encore à bâtir pour élaborer un projet abouti.

Le projet d'« Agence fiscale » incarne également la mise en œuvre d'une nouvelle gestion de la donnée issue de la fiscalité locale au profit d'une meilleure gouvernance de l'écosystème foncier.

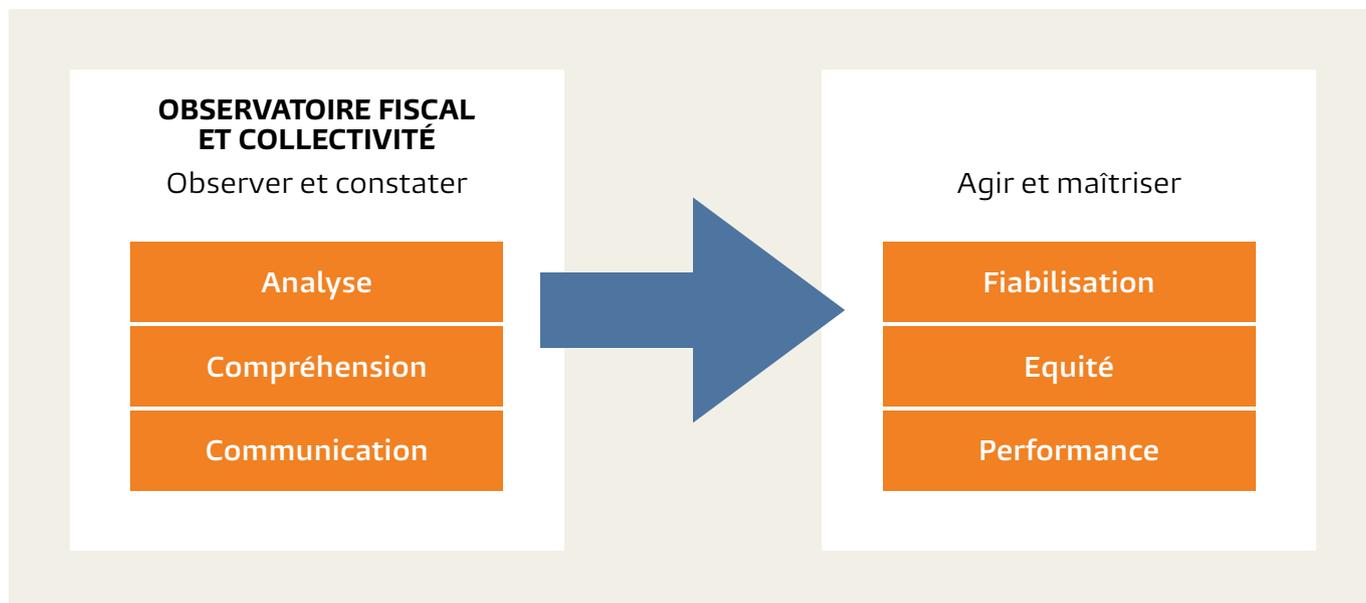
La fiscalité locale est génératrice à la fois de ressources financières, mais également de données précieuses sur et pour le territoire. Cet enjeu de l'information s'appuie à la fois sur un système d'information fiscal permettant de traiter les données fiscales internes et externes provenant des services de l'Etat et des organismes de recouvrement de la sécurité sociale, mais également sur une interaction avec d'autres sources de données utilisant comme support le système d'information géographique (SIG).

Les collectivités du bloc communal, du fait de leurs compétences en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de gestion des réseaux et des équipements publics, sont des acteurs majeurs de l'écosystème foncier. En struc-

la Gazette
des communes • des départements • des régions

Découvrez nos **contenus** et **services exclusifs** !

Retrouvez toutes nos offres d'abonnement sur www.lagazettedescommunes.com



turant des liens entre la gestion de la fiscalité locale et l'écosystème foncier, la fiscalité peut devenir un producteur d'informations et ainsi devenir un instrument de mesure pour la gouvernance du territoire.

AMÉLIORER LA FIABILITÉ DES BASES DE LA FISCALITÉ LOCALE

Le projet d'« Agence fiscale » permet de renforcer la transversalité externe avec :

- une modernisation du partenariat entre l'Etat et les collectivités pour une meilleure fiabilisation des bases de fiscalité locale;
- un renforcement des liens de coopération entre l'intercommunalité et les communes membres;
- une coopération étendue aux agences d'urbanismes, aux chambres consulaires, aux offices de tourisme...

Il offre une nouvelle transversalité interne. L'échange de renseignements issus des services internes peut permettre une meilleure gestion de la fiscalité locale à travers un recensement et un suivi plus fins des constructions et des occupations foncières.

Il contribue à construire une chaîne de

valeur et des indicateurs sur la création foncière et d'envisager dans le futur :

- un renforcement du pouvoir de police d'urbanisme du Maire en lui signalant les constructions non autorisées;
- une simplification des démarches administratives du contribuable en établissant une pré-déclaration fiscale du foncier, à l'image de l'impôt sur le revenu;
- un suivi de l'artificialisation des sols en recensant précisément la production et la destruction de foncier.

Il donne la capacité de fertiliser les données et d'établir un instrument de mesure sur l'usage et la valorisation du foncier économique et d'habitat :

- en améliorant la fiabilité et la précision des simulations fiscales produites pour accompagner l'implantation des entreprises sur le territoire;
- en évaluant plus facilement l'impact de la politique d'exonération fiscale et en pilotant mieux cette politique en lien avec les services chargés de l'attractivité foncière et économique;
- en répondant à l'enjeu de produire de manière fiable des analyses quantitatives et qualitatives de haute précision sur les locaux professionnels et d'habitat.

De nombreux points sont à expertiser pour réaliser ce projet dont :

- l'accès élargi à l'ensemble des données

relatives à la fiscalité directe locale et leurs traitements par des agents territoriaux;

- la gestion des ressources humaines concernant deux fonctions publiques distinctes.

Le projet d'« Agence fiscale » trace une nouvelle perspective de décentralisation et d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales. ■

Julian Poux, chef de service fiscalité et dotations, Aix Marseille Provence Métropole.

(1) « La capacité de la DGFIP à faire face efficacement et de façon innovante aux défis et opportunités qui se présentent à elle suppose de se doter d'un schéma de transformation clair, de reconstituer une capacité d'investissement et d'assouplir un certain nombre de blocages qui entravent son évolution », c'est dans ces termes que la Cour des Comptes, dans son rapport de juin 2018, appelait à une DGFIP plus « agile ».

(2) FiscaLab : laboratoire d'idées réunissant les services Fiscalité et Dotations de Lille Métropole, d'Aix-Marseille-Provence Métropole, de la CA Pays Basque et de la ville de Paris ainsi que l'observatoire fiscal de la CA de Cergy-Pontoise.

L'articulation entre l'évaluation des politiques publiques et les autres fonctions de pilotage

Si la plupart des administrations publiques disposent aujourd'hui d'audit, de contrôle de gestion, du conseil en organisation, d'évaluation des politiques publiques, de l'observation, elles sont souvent dispersées sur différents services, et plus ou moins bien coordonnées. Se pose alors la question de leurs articulations.

Comment décider? Si l'intuition permet la prise de décision, les élus et les managers peuvent aussi s'enrichir d'informations claires et fiables pour arbitrer. Dans un contexte de mutation de la société, où les attentes citoyennes sont fortes vis-à-vis des services publics et exigeantes quant à son efficacité, les expertises se diversifient pour accompagner les décideurs dans leurs choix.

Il s'agit notamment de l'audit, du contrôle de gestion, du conseil en organisation, de l'évaluation des politiques publiques, de l'observation, et plus récemment de la gestion des risques, avec des périmètres et des définitions variables. Si la plupart des administrations publiques disposent aujourd'hui de tout ou partie de ces fonctions, elles sont souvent dispersées sur différents services, et plus ou moins bien coordonnées. Se pose alors la question de leurs articulations.

LE POIDS DE L'HISTOIRE

Il suffit d'observer quelques organigrammes d'administrations publiques pour y trouver ci et là deux, trois ou même davantage de services ayant dans leurs intitulés les termes « contrôle », « performance », « évaluation » ou « pilotage ». C'est le produit d'une évolution où les fonctions support classiques – finances, RH, et plus récemment SI, et même management stratégique – ont progressivement intégré les fonctions que Henry Mintzberg (1) appelle la technostructure.

La finance a été, en entreprise, le premier pourvoyeur de ces services, en commençant par l'audit, pour s'assurer sur place et sur pièce de la sincérité des comptes.

Cet audit comptable s'est enrichi de l'audit administratif, ou inspection, pour vérifier que les procédures étaient bien respectées. En remontant en amont du cycle décisionnel, on est arrivé au contrôle interne. Le contrôle de gestion est un autre dérivé de la comptabilité, enrichi le cas échéant d'indicateurs non financiers, avec cette fois un objectif de performance, plutôt que de conformité. Les ressources humaines ont de leur côté développé l'audit organisationnel lorsqu'on leur a demandé de rationaliser les effectifs. Mais avec la dématérialisation, les directions des systèmes d'information leur disputent cette fonction. L'évaluation tire quant à elle son origine des sciences sociales, qui étudient le rapport entre la société et l'action publique dans une approche critique. En y ajoutant l'économétrie à la sociologie et la géographie, elle a développé les études d'impact, dont certaines sont aujourd'hui une obligation légale. Elle a un poids politique, que les décideurs cherchent de ce fait à internaliser.

Marquées par leurs origines, ces différents services en ont gardé les réflexes, la manière de penser, le prisme, la sensibilité, soit l'habitus au sens de Bourdieu (2). Un contrôleur de gestion aura tendance à parler chiffres. Un responsable RH, au contraire d'un informaticien, aura tendance à atténuer la rationalisation par le facteur humain. Un chargé d'évaluation aura tendance à confronter les données et les points de vue des parties prenantes des politiques publiques. Chacun réfléchit en fonction de son profil, d'où des recommandations qui peuvent être différentes pour la même commande.

Ils peuvent même avoir des objectifs différents, voire contradictoires. Le financier visera plutôt l'économie alors que le politiste cherchera à démontrer l'utilité

d'une dépense. Quant au responsable RH, il sera soucieux du dialogue social alors que le responsable des systèmes d'information recherche avant tout la sécurité des processus. L'auditeur enfin, selon qu'il soit plutôt juriste ou économiste, cherchera la conformité plutôt que l'efficacité ou l'inverse. Ces objectifs peuvent et doivent néanmoins converger.

LE CYCLE DE VIE DE L'ACTION PUBLIQUE

La communication entre ces différentes mentalités est favorisée par la proximité de leurs méthodologies et par la complémentarité de leur action. Leurs interventions débutent en effet souvent par une question simple de type « faire ou ne pas faire? » ou « comment améliorer? ». Elle s'achève sur une recommandation argumentée accompagnée ou non d'un plan de mise en œuvre. Entre les deux, on a un état des lieux, un diagnostic sur la base de laquelle sont formulées des préconisations. Elles opèrent de cette manière à différents moments du cycle de vie de l'action publique.

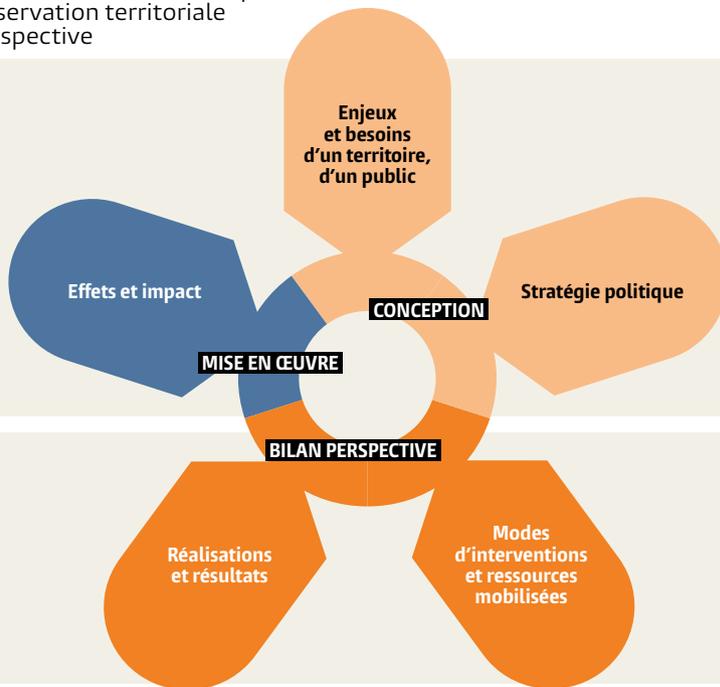
LA PHASE DE CONCEPTION DE L'ACTION PUBLIQUE

Cette étape consiste à définir les objectifs et le sens de l'action publique au regard des enjeux d'un territoire. L'évaluation ex-ante est alors mobilisée pour pré-identifier les impacts que la politique devrait avoir. Arbres décisionnels, logigrammes sont déployés pour penser la théorie de l'action publique.

Cette démarche peut s'avérer insuffisante, avec le risque d'être déconnectée des problématiques des territoires. L'ana-

CYCLE DE VIE D'UNE ACTION PUBLIQUE ET FONCTIONS DE PILOTAGE

- Evaluation ex-ante et ex-post
- Observation territoriale
- Prospective



- Contrôle de gestion
- Système d'information décisionnel
- Suivi-évaluation
- Appui à la transformation et au management
- Design

lyse des problématiques territoriales et sociales conduite grâce à l'observation territoriale présente une connaissance précise des caractéristiques des territoires et des populations qui y vivent. L'apport d'un diagnostic et d'un atlas sur les problématiques sociales, environnementales, économiques, culturelles, sont utiles pour identifier les enjeux et pourquoi pas, territorialiser une politique.

De la même façon, la prospective amène à s'interroger sur les futurs possibles, sur ce qui peut changer fortement et les signaux faibles qui annoncent d'éventuels changements. Elle éclaire sur les choix stratégiques pour atteindre un idéal de territoire. Il ne s'agit pas de prolonger les tendances mais bien d'anticiper les rup-

tures pour construire une vision d'avenir commune. L'anticipation nécessaire à l'évaluation ex-ante a tout à gagner à s'appuyer sur une approche prospective.

LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION PUBLIQUE

Dispositifs financiers, partenariats, délégation de service public, appui à l'ingénierie, mobilisation citoyenne, les façons d'intervenir pour atteindre les résultats souhaités d'une politique sont variées. Et pour passer du verbe à l'action, la question de l'adéquation résultats / ressources mobilisées est au cœur des discussions. C'est là qu'entre en jeu le contrôle de gestion avec ses analyses de coût, ses tableaux de bord, ses analyses financières pour sécuriser les

dépenses publiques et s'assurer de la solidité financière des structures (associations, établissements publics, groupement d'intérêt public, etc.). Le contrôle de gestion va jusqu'à l'information décisionnelle, proposant des tableaux de bord pour organiser le suivi des prestations aux usagers et des ressources mobilisées, de l'activité des services, et des premiers résultats de l'action publique. Là encore, l'évaluation in itinere autrement dit, le pilotage, s'appuie sur les indicateurs pertinents et disponibles. L'actualisation des indicateurs et leur interprétation contribuent ainsi à l'adaptation voire la réorientation de l'action publique, pendant son déroulement.

La recherche de l'efficacité impose de veiller à une organisation globale optimisée des services publics. En effet, l'approche partenariale de l'action publique mobilise des agents de différentes administrations ou horizons et complexifie la vision globale d'une action publique et sa lisibilité. De même, l'organisation interne de chacune des parties prenantes peut être plus ou moins lisible et source de confusion.

Dans ce contexte, un des enjeux est de s'assurer de la bonne répartition des missions, de la pertinence de l'organisation des activités et des tâches à accomplir. Il s'agit notamment d'éviter les doublons, d'améliorer la fluidité des procédures et l'appropriation des outils. L'audit organisationnel permet alors une prise de recul sur la façon d'administrer et de manager les services publics. De même, les analyses de processus apportent une schématisation du « qui fait quoi » pour garantir la bonne gestion des ressources. Au-delà des études organisationnelles qui formalisent les forces et axes d'évolution des services, l'accompagnement à la transformation notamment pour une administration numérique passe aussi par des démarches de design de service. Ces dernières facilitent la co-construction voire le prototypage de service. Ces outils peuvent être mis à projet dans les démarches participatives d'évaluation.

LA PHASE DE BILAN ET PERSPECTIVE DE L'ACTION PUBLIQUE

Tirer les enseignements d'une action publique quant à son efficacité, sa pertinence au regard des besoins des ●●●

●●● publics et des territoires est le propre de l'évaluation finale ou ex-post. Approche quantitative et qualitative se mêlent pour mieux comprendre et porter un jugement collectif sur les réussites ou non d'une action publique. L'écoute des acteurs de terrain et des usagers s'avère extrêmement utile pour apprécier et formuler les préconisations. Les démarches participatives se combinent alors avec l'évaluation.

Sans doute n'existe-t-il pas de modèle unique d'organisation des expertises utiles à la décision au sein des collectivités territoriales. Cependant, les décideurs administratifs et politiques doivent penser la place de chacune dans leur système de pilotage et, mieux encore, envisager leurs synergies.

VOIR GRAPHIQUE PAGE PRÉCÉDENTE

UNE ORGANISATION À TROUVER

Tous ces points de rencontre méthodologiques et logiques facilitent le dialogue. Il n'est donc pas rare de voir se mettre en place un fonctionnement matriciel sous forme d'équipe projet pluridisciplinaire. Outre l'avantage du compromis, il limite le risque d'erreur, lorsqu'il s'agit d'émettre une recommandation qui engage l'action publique parfois sur des enjeux lourds. Le jugement de l'auditeur comme le contrôleur de gestion ou l'évaluateur peut être biaisé non seulement par d'éventuelles erreurs d'appréciation, mais surtout par le jeu d'acteurs entre le décideur, le contrôleur, le faiseur, et les tiers. D'ailleurs, les grands corps d'audit ou d'inspection privilégient a minima les interventions en binôme.

Il est d'ailleurs illusoire de penser qu'une organisation fonctionne uniquement par

la rationalisation des missions. Car chacun interprète ces missions en fonction de sa propre perception, de sa propre personnalité, et de son propre parcours. Cela relativise beaucoup le poids des organigrammes et des missions, et cela facilite d'autant plus le transversal, à condition que les équipes se parlent et que leurs responsables accordent leurs objectifs. Une seule contrainte : l'aide à la décision implique une proximité intellectuelle avec le décideur, quel qu'il soit. ■

Nolwenn Colin, directrice de l'audit, de l'évaluation et du contrôle de gestion, conseil départemental du Finistère

Sébastien Lugosi, responsable de mission, évaluation performance, conseil départemental des Yvelines

(1) Mintzberg, 1982, Structure et dynamique des organisations.

(2) Bourdieu, 1979, La Distinction (sous-titré Critique sociale du jugement).