

**Quels enjeux pour les finances locales ? Questions à Alain Lambert \***

Issu de Revue française de finances publiques - n°124 - page 189

Date de parution : 01/11/2013

Id : RFFP2013-124-020

Réf : RFFP nov. 2013, n° 124, p. 189

Auteurs :

Par Alain Lambert, Émilie Moysan

**Pensez-vous que la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales constitue une solution pour améliorer la situation de nos comptes publics ? Quelles seront, à votre avis, les conséquences d'une telle décision dans votre département ?**

Non, la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales ne peut constituer une solution pour améliorer la situation des comptes publics. Ce procédé ne règle pas le problème structurel de l'écart entre le montant des dépenses locales, notamment sociales et décidées par l'État, et celui des ressources locales. En revanche, il est certain que la diminution des dotations aura des effets positifs sur la situation des comptes de l'État. Toutefois, si l'on raisonne en comptabilité nationale, ce choix n'aura aucune incidence sur le solde des administrations publiques, seuls les soldes des sous-secteurs seront modifiés.

Pire encore, la baisse des dotations n'est pas un mode de pression efficace sur les collectivités. Cela est d'autant plus vrai depuis la réforme de la taxe professionnelle qui a déformé la structure des ressources par échelon de collectivités. Plus précisément, cette réforme a eu peu d'impact sur les recettes fiscales du bloc communal, tandis qu'elle a fortement diminué les ressources fiscales sur lesquelles les départements et les régions exerçaient des compétences. Or, paradoxalement, ce sont ces deux échelons de collectivités qui se voient transférer le plus de compétences de l'État. Autrement dit, la réforme de la taxe professionnelle a privilégié la compensation auprès de l'échelon le moins durement touché par les transferts de l'État.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que l'effort financier demandé s'applique aux recettes par type de collectivités. Or, certaines d'entre elles ne couvrent déjà pas leurs dépenses en l'état actuel du montant des dotations, la mesure pénalisera donc des actions qui sont déjà déficitaires. D'autres collectivités ont un potentiel fiscal important mais non activé, pour d'autres c'est l'inverse. C'est pourquoi si l'on veut mettre les collectivités territoriales à contribution, il faut tenir compte de leur situation financière et définir des critères objectifs prenant en compte la diversité des situations financières locales.

Plus concrètement, dans le département de l'Orne, les dotations représentent actuellement 60 % des recettes de fonctionnement. La réforme devrait diminuer les dotations de 2 millions d'euros. La charge nette des allocations de solidarité devrait, quant à elle, augmenter de 2 millions d'euros. La réforme ne pourra donc avoir d'autre conséquence que de diminuer les dépenses facultatives du département et plus largement ses investissements. Or, on le sait, les collectivités réalisent 72 % des investissements civils, proportion qui me semble donc vouée à diminuer.

Au fond, il convient sans doute de dépasser la seule question des recettes locales. Il existe une véritable urgence concernant les dépenses locales et, en particulier, les dépenses de l'État mises à la charge des collectivités territoriales. A titre d'exemple, les départements sont chargés d'allouer l'Allocation personnalisée d'autonomie, le Revenu de solidarité active et la Prestation de compensation du handicap. Il s'agit de dépenses qui ont une nature nationale. C'est pourquoi, il est possible d'imaginer un système de remboursement de ces coûts par l'État aux départements. Le département serait alors en quelque sorte un « conseil de surveillance » et non plus un « maître d'œuvre » de ces allocations sociales. Les départements pourraient même percevoir un intéressement récompensant une gestion performante de celles-ci.

Au final, il est plus judicieux d'agir sur les dépenses que sur les recettes, surtout dès lors que la plupart des dépenses locales sont des dépenses obligatoires.

**L'acte III de la décentralisation fait une place de choix à la notion de chef de file sans pour autant lui donner de véritables compétences, c'est-à-dire de pouvoirs de décision. A votre sens, ce choix est-il souhaitable ?**

La question qu'il ne faut pas perdre de vue est celle de savoir qui décide, met en œuvre, paie et rend compte des politiques publiques. Le chef de filat ne me paraît pas constituer un outil permettant de clarifier le rôle de chaque niveau de collectivité. Il a plutôt un rôle de coordinateur, qui devrait d'ailleurs être celui des services déconcentrés de l'État et non pas celui des collectivités territoriales.

**L'acte III de la décentralisation ne comporte pas, en l'état, de modification des compétences fiscales locales. Quelles modifications du système existant seraient selon vous utiles ? Aurait-il fallu les intégrer dans une telle réforme ?**

Je suis sans doute l'un des rares élus locaux qui ne croit plus au concept d'autonomie financière locale. Ce dernier avait encore un sens lorsque les compétences exercées par les collectivités s'accomplissaient par leur libre volonté. Il était alors naturel qu'elles aient l'entière responsabilité financière de leurs décisions.

Mais l'État a choisi progressivement de confier aux collectivités des tâches qui relèvent de sa compétence, et qu'il aurait en réalité dû déconcentrer. Dans ce schéma, l'autonomie financière n'a plus de sens. Elle a même des effets pervers car elle amène à une déconnexion entre les ressources fiscales et les compétences transférées. Par exemple, il n'y a pas de corrélation entre le transfert de dépenses d'allocation sociale et de la taxe sur les produits pétroliers. Les premières sont de nature à augmenter, tandis que la seconde a été instituée pour inciter à la diminution de la consommation, elle a donc vocation à diminuer.

Un autre exemple tout à fait frappant peut être trouvé dans les droits de mutation à titre onéreux. Ceux-ci sont très dépendants des cycles économiques ainsi que des situations géographiques des immeubles taxés. Les stabilisateurs automatiques sont donc à concevoir au plan national et non local. De même, les critères des mécanismes de péréquation horizontale sont à affiner car ils paraissent souvent injustes aux collectivités contributrices.

L'autonomie financière devrait être circonscrite aux dépenses facultatives. Il y a une illusion de la part des collectivités territoriales à continuer de rechercher les conditions d'une autonomie financière sur des dépenses décidées au niveau central.

**Est-il pertinent de déplaçonner le taux des droits de mutation à titre onéreux collectés au profit des départements ?**

Les droits de mutation à titre onéreux ne peuvent constituer une ressource fiscale locale pérenne dans le cadre du cycle économique défavorable actuel. Augmenter cet impôt dans ce contexte est contreproductif, je dirais même contre-intuitif. Par ailleurs, compte tenu de la nature des dépenses départementales, cette proposition revient à relever l'impôt local pour couvrir des dépenses obligatoires, de nature essentiellement nationale puisqu'il s'agit de dépenses d'allocation sociale.

Pire encore, les conseils généraux qui décideraient de ne pas augmenter cet impôt, notamment ceux dont les dépenses obligatoires n'augmenteraient pas, risqueraient d'être sanctionnés. Lors des péréquations ultérieures, ils risqueraient en effet de se voir refuser une augmentation au motif qu'ils n'ont pas jugé nécessaire d'augmenter les droits de mutation à titre onéreux. Un éplafonnement entraînerait donc une augmentation généralisée de cet impôt.

#### **Seriez-vous partisan d'une intégration des budgets locaux au sein de la loi de finances ?**

Oui, il s'agit même d'une urgence absolue. C'est une nécessité qui est très bien exposée par le professeur Michel Bouvier dans l'éditorial du numéro 123 de la *Revue française de finances publiques*. Aujourd'hui, l'unité et l'universalité n'existent plus, ce qui constitue un risque de retour à un Moyen-Âge financier. Pourtant, le cadre communautaire dans lequel la France est intégrée impose une vision décloisonnée des acteurs publics. Il serait nécessaire d'instituer des lois de financement des collectivités territoriales qui fixeraient simplement des objectifs à respecter par les budgets locaux, de telle sorte que leur autonomie financière n'en serait pas affectée. Les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques pourraient aussi comprendre une « loi-chapeau » qui programmerait l'évolution des trois sous-secteurs publics.

A titre d'exemple, au sein du conseil général que je préside, les dépenses obligatoires représentent 92 % du budget, les dépenses facultatives 8 %. Une loi de financement imposerait certes une norme d'évolution pour ces dernières, mais permettrait surtout de stabiliser en valeur les dépenses obligatoires.

#### **Une consolidation des comptes locaux (collectivité territoriale et ses satellites) est-elle souhaitable et, si oui, possible ?**

La consolidation des comptes locaux est nécessaire pour répondre aux enjeux actuels de prévention des risques financiers de l'échelon territorial, de maîtrise des engagements européens et d'amélioration de la gouvernance financière. Et cela ne sera possible que si l'on consolide les comptes. Pour cela, il faut disposer d'informations comptables homogènes. Dans ce cadre, il me paraît judicieux de réaliser deux types de consolidation. Une première intégrerait les éléments qui entrent dans le périmètre fixé par le Traité de Maastricht. Une seconde comprendrait également les satellites des collectivités territoriales. La question de savoir si tel ou tel satellite entre dans le périmètre de la consolidation risque de poser des difficultés. Dans le cas des entreprises, la connaissance de l'auteur de la participation locale est aisée. Il en va différemment dans le cas des associations, pour lesquelles les règles de financement évoluent chaque année.

Très concrètement, la question de la consolidation des comptes se pose dans le conseil général dont je suis le président. Il existe toute une variété d'organismes créés pour le développement de l'économie, de la culture ou encore du tourisme. Je me suis alors demandé s'il serait pertinent de les regrouper dans un Office départemental, ce qui leur imposerait une même contrainte budgétaire. Toutefois, il m'est apparu que cela reviendrait à créer un outil supplémentaire, ce qui n'irait pas dans le sens d'une clarification du paysage institutionnel départemental. Une autre idée, sans doute plus efficace, serait de réintégrer ces différents services au sein du conseil général.

#### **D'après vous, quel est le périmètre du secteur public local ?**

À ce stade, je pense que le périmètre du secteur public local comprend les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs satellites et les établissements publics administratifs locaux. Ce périmètre est susceptible d'évoluer à l'occasion des lois de décentralisation qui pourraient créer de nouvelles personnes morales locales.

#### **La fiscalité locale est-elle vouée à augmenter après 2014 ?**

Je pense qu'il ne faut jamais perdre de vue que le contribuable national est aussi un contribuable local. Actuellement, la fiscalité en France a atteint, à mon avis, un maximum qu'il convient de ne pas dépasser, pour ne pas nuire à la compétitivité des entreprises françaises et au niveau de vie des ménages. À l'heure où l'on n'envisage plus d'augmenter les impôts nationaux et sociaux, il me paraît déraisonnable d'imaginer que l'on puisse augmenter la fiscalité locale, puisque les contribuables sont identiques.

Il est préférable d'agir sur la dépense publique locale. À titre d'exemple, le conseil général de l'Orne a récemment renoncé à la gratuité des transports scolaires, au profit d'un montant symbolique. C'est alors que l'on s'est aperçu que certains enfants n'utilisant pas le service départemental de transport scolaire étaient pourtant abonnés. Depuis l'instauration de ce tarif, les bus sont désormais adaptés à la demande. Il est question ici de responsabiliser l'usager.

#### **Que pensez-vous de la mise en place de l'Agence France Locale ?**

L'Agence France Locale est un outil de financement qui pourra être efficace à certaines conditions. D'une part, elle doit comprendre un ticket d'entrée minimal. D'autre part, son fonctionnement doit être souple pour qu'elle soit compétitive et pour faire jouer la concurrence. Pour apporter une réponse aux difficultés financières rencontrées par certaines collectivités ayant souscrit des emprunts structurés, je pense qu'il serait judicieux de se tourner également vers le droit privé. Dans le secteur privé, il existe des systèmes de protection des créanciers et des entreprises en difficulté. Je pense notamment aux administrateurs *ad hoc*, qui ne se substituent pas aux dirigeants de l'entreprise mais qui ont pour fonction de rapporter au tribunal de commerce les choix qui ont été faits par l'entreprise. Transposé au secteur public local, cela reviendrait en quelque sorte à instaurer un contrôle externe renforcé.

1 - \* Ancien Ministre du budget, Conseiller maître à la Cour des comptes, Président du Conseil général de l'Orne.

2 - \*\* ATER à l'Université Paris1 Panthéon-Sorbonne, chargée de mission à FONDAFIP.