

Les relations financières avec l'État

Jean-Pierre SUEUR *

La tenue de ce colloque sur « les finances locales : scénarios du futur », m'apparaît comme particulièrement opportune. En effet, intervenant récemment à l'occasion de l'assemblée générale de l'association « Décentralisation 2 000 », M^{me} le Premier Ministre a indiqué qu'un « moratoire des réformes » devait être observé dans le domaine des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

Ce « moratoire » doit être pour nous l'occasion de mener une réflexion approfondie sur les mécanismes qui régissent actuellement les relations financières entre l'État et les collectivités locales et ce colloque sera très certainement, par la richesse des réflexions qui y seront menées, une source d'inspiration importante pour les responsables publics.

Je souhaiterais contribuer à cette réflexion en abordant la question suivante : quelle doit être, dans le domaine des finances locales, la place de l'État ?

Trois principes me paraissent devoir être affirmés :

Premier principe : l'État doit garantir le respect des règles et favoriser la transparence,

Deuxième principe : l'État doit assurer la mise en œuvre de la solidarité financière entre les collectivités,

Troisième principe : l'État doit articuler l'ensemble des réformes des finances locales en fonction d'objectifs à long terme.

I. – Premier principe : l'État doit garantir le respect des règles et favoriser la transparence.

La décentralisation a posé un principe essentiel, celui de la responsabilité : responsabilité des élus, responsabilité des organismes très divers, qui financent aujourd'hui les collectivités locales.

* Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales.

Pour autant, la décentralisation n'a jamais été la négation de l'Etat, qui conserve un rôle éminent.

I.1. – En premier lieu, celui de garantir le respect des règles, en particulier celles concernant les finances locales.

Les sinistres récents des finances de certaines collectivités ont montré que si l'Etat était prêt à prendre toutes ses responsabilités, il n'avait pas pour rôle d'assumer les erreurs et les fautes.

La responsabilité de l'Etat ne se substitue pas en effet à celle des élus, ni à celle des établissements financiers ; de même, il ne ressort pas de la responsabilité de l'Etat de mettre en place des « gardes-fous ».

Ma position, à cet égard, est claire : je récusé tout ce qui pourrait ressembler à un retour à la tutelle à priori, à l'autorisation préalable d'engager telle ou telle dépense : ce serait contraire aux principes mêmes de la décentralisation.

Par contre, l'Etat doit garantir que les règles communes à tous sont bien appliquées : dans cet esprit, la loi du 6 février dernier relative à l'administration territoriale de la République permet le renforcement de l'efficacité du contrôle de légalité et du rôle exercé par les chambres régionales des comptes, en particulier sur les budgets locaux.

Je soulignerai simplement une mesure importante : un préfet peut aujourd'hui, comme l'exécutif local, saisir pour enquête la chambre régionale des comptes sur la gestion d'une collectivité locale, ou celle d'un organisme financé par elle, s'il lui apparaît que leur situation financière est en voie de détérioration.

I.2. – En second lieu, le rôle de l'Etat est de favoriser la transparence, car celle-ci est une garantie : garantie de l'information des citoyens et des élus, garantie d'un contrôle de légalité performant, garantie pour l'ensemble des partenaires des collectivités locales.

Cette transparence, l'Etat la favorise de trois façons :

– **par la libre consultation des documents budgétaires par le public**, principe rappelé et élargi par la loi du 6 février dernier. Cette loi a aussi considérablement enrichi le contenu des annexes aux documents budgétaires en introduisant en particulier l'obligation d'information sur les engagements de la commune dans ce que l'on appelle les « satellites » : amorce d'une démarche de consolidation des comptes, tableaux de synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération dont la commune est membre, bilan certifié conforme des principaux organismes dépendant de la municipalité.

Je voudrais insister tout particulièrement sur la consolidation des comptes : elle seule permettra d'avoir une vue d'ensemble sur les engagements des villes et le poids financier de leurs activités. Je sais que des problèmes techniques se posent. La loi du 6 février permet de faire un premier pas ; il faudra qu'il

soit suivi de beaucoup d'autres si l'on veut arriver à remplir cet objectif de transparence qui est le nôtre.

– **par le projet en cours de réforme des comptabilités communales.** Il sera aussi un pas important dans la voie de la transparence. Le comité consultatif a récemment clos ses travaux et les associations d'élus sont en cours de consultation. Un projet de loi sera prochainement déposé sur le bureau du Parlement.

Cette modernisation progressive de la comptabilité des communes permettra en particulier de redéfinir, pour plus de clarté, la notion d'équilibre budgétaire, et d'introduire, dans les collectivités les plus importantes, une amorce de démarche patrimoniale avec l'introduction de l'amortissement et des provisions.

– **par la création de l'observatoire des finances locales,** dont la mise en place a été demandée par M^{me} le Premier Ministre. Au-delà de son rôle d'information des préfets, de façon à ce que ceux-ci puissent déceler à temps les situations potentiellement difficiles, je réfléchis à une plus large diffusion des informations qu'il contiendra.

Il ne s'agira pas, bien entendu, de porter l'anathème sur telle ou telle collectivité, mais de voir s'il est opportun de diffuser une large information sur les budgets des collectivités, leurs évolutions et sur la « santé budgétaire » des principales catégories de communes.

Cet observatoire des finances locales pourrait, par ailleurs, il faudrait y réfléchir, être doté d'un conseil d'orientation, composé d'élus et de fonctionnaires locaux, d'universitaires et de membres de l'administration.

II. – Deuxième principe : l'Etat doit assurer la mise en œuvre de la solidarité financière entre les collectivités.

Les différences de richesse entre les collectivités locales sont considérables et, pour une grande part, traduisent mécaniquement les disparités économiques et la grande discrimination qui existe en matière d'implantation des activités économiques.

Certaines collectivités disposent de ce fait de ressources limitées, alors qu'elles doivent faire face à des charges importantes : je pense par exemple aux communes dites de « banlieue » dans lesquelles se concentrent de nombreux logements sociaux.

A l'opposé, d'autres collectivités atteignent des niveaux de richesse extrêmement importants.

Le rôle de l'Etat est, notamment par le biais de la répartition de ses concours financiers aux collectivités locales, de favoriser la solidarité entre ces collectivités.

Toutefois, la mise en œuvre de cette solidarité oblige à se poser la question de la pertinence des mécanismes qui régissent la répartition des dotations de l'Etat.

II.1. – Favoriser la solidarité financière entre les collectivités

La loi du 6 février 1992 a complété la solidarité financière entre les collectivités locales initiée par la loi du 13 mai 1991 qui avait institué la dotation de solidarité urbaine, le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France et une majoration de dotation globale de fonctionnement pour les départements défavorisés.

La loi du 6 février 1992 a apporté les innovations suivantes :

- une modification des critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement pour les communes rurales liée notamment à la prise en compte de la taille de leur territoire,
- un rééquilibrage des deux parts de la dotation globale d'équipement, toujours en faveur des petites communes,
- la création d'un fonds de correction des déséquilibres régionaux,
- enfin, la mise en place de la dotation de développement rural.

Cette dotation de développement rural se caractérise à mon sens par son lien très fort avec l'intercommunalité et le développement économique, à l'opposé d'un saupoudrage qui aurait été inefficace :

- en effet, en année pleine, 70 % de son montant, c'est-à-dire 700 millions de francs, seront destinés à soutenir les projets de développement économique portés par les organismes de coopération à fiscalité propre, les districts et les communautés de communes.

- Ces communautés de communes, instituées par la même loi, se caractérisent par la possibilité de mettre en place, sur une partie de leur territoire, une zone de développement économique ; sur cette zone, le taux de taxe professionnelle sera unifié, et le produit de cette taxe reviendra à la communauté.

- La dotation de développement rural sera attribuée par les préfets, sous forme de subventions et après avis d'une commission d'élus.

Sont donc réunis là, à mon sens, les trois conditions de l'efficacité : un projet de développement, une structure de coopération intercommunale à fiscalité propre et un accompagnement financier de l'Etat.

II.2. – La mise en place des mécanismes de solidarité financière pose le problème de la pertinence des mécanismes de répartition des dotations de l'Etat

Une partie des mécanismes de solidarité financière entre les collectivités locales a été mise en œuvre en dehors du champ des concours financiers traditionnels de l'Etat aux collectivités locales :

- le fonds de solidarité Ile-de-France et le fonds de correction des déséquilibres régionaux sont financés par prélèvement sur les ressources fiscales des communes et régions contributives,

- la dotation de développement rural est financée par un gel de la progression de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Préalablement à la mise en place de la dotation de développement rural, le Gouvernement a déposé un rapport au Parlement, à la demande de celui-ci,

sur « les conditions dans lesquelles la répartition des concours financiers de l'État aux communes pourrait être modifiée en faveur des communes rurales ».

Ce rapport a montré les difficultés d'une réforme de ces concours financiers, et en particulier de la dotation globale de fonctionnement ; en effet toute tentative de renforcement des effets péréquateurs de celle-ci bute sur l'existence du mécanisme de garantie, mécanisme mis en place pour assurer une progression minimale des ressources de toute collectivité d'une année sur l'autre : pour les communes rurales, la mise en place d'un mécanisme proche de la dotation de solidarité urbaine aurait abouti à diminuer la dotation globale de fonctionnement des communes urbaines pauvres !

La complexité et l'absence de lisibilité de ces mécanismes de répartition, la stratification successive de dotations spécifiques conduisent, à mon avis, à la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur les concours financiers de l'État, thème sur lequel je suis tout à fait preneur d'un scénario du futur !

III. – Troisième principe : l'État doit articuler l'ensemble des réformes des finances locales en fonction d'objectifs à long terme.

Alors que nous fêtons cette année le dixième anniversaire de la décentralisation, nombreux sont ceux qui indiquent que celle-ci n'a pas répondu aux objectifs initiaux pour ce qui concerne les finances locales.

Les finances locales sont un édifice, je viens de le souligner, extrêmement complexe : à l'opposé d'une hypothétique grande réforme d'ensemble, à laquelle il me semble irréaliste de croire, je penche plutôt pour une politique de retouches successives, réalisée en respectant quelques objectifs clairs.

Ces objectifs sont à mon sens les suivants :

- la prise en compte grandissante de l'intercommunalité,
- la spécialisation, c'est-à-dire l'affectation progressive à chaque niveau de collectivité, de ressources sur lesquelles elles ont seules le pouvoir de décision.

III.1. – Premier objectif : la prise en compte grandissante de l'intercommunalité

Notre pays compte 36 000 communes ; vouloir garder ce tissu, auquel nous sommes tous attachés, implique de développer rapidement une intercommunalité active.

La loi du 6 février 1992 permet la mise en place de deux nouvelles structures de coopération intercommunale, les communautés de villes et de communes, caractérisées par :

- des compétences obligatoires : le développement économique et l'aménagement de l'espace,
- un dispositif fiscal novateur : l'affectation à la communauté de tout ou partie du produit de la taxe professionnelle et corollairement l'unification progressive des taux de taxe professionnelle.

A mon sens, toute réforme fiscale ou toute réforme des concours financiers de l'Etat devrait respecter le principe suivant : favoriser le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Dans ce sens, un certain nombre de mesures ont déjà été prises : la part de la dotation de développement rural affectée aux groupements à fiscalité propre, l'attribution aux nouvelles communautés et aux districts de la dotation globale de fonctionnement l'année de la création, la majoration de la dotation globale d'équipement pour les groupements ou le remboursement de la T.V.A. l'année de réalisation des dépenses d'équipement en sont quelques exemples.

Mais à l'avenir, le respect de cet objectif devra très largement être pris en compte.

III.2. – Deuxième objectif : la spécialisation

Le manque de lisibilité de notre système fiscal vient aussi en partie du fait que les mêmes bases d'imposition, pour la taxe d'habitation, les taxes foncières et la taxe professionnelle, donnent lieu à perception de ressources pour tous les niveaux de collectivité, voire pour d'autres organismes.

« Tout le monde mange dans la même assiette », pour reprendre une phrase souvent usitée, et le contribuable perçoit difficilement l'origine d'éventuelles hausses de ses impôts locaux.

Le deuxième objectif devrait par conséquent être le suivant : se rapprocher d'une affectation de ressources spécialisées par catégorie de collectivités.

Ce mouvement est déjà entamé :

- par la mise en place de la part de l'impôt sur le revenu pour les départements,

- par l'affectation de tout ou partie de la taxe professionnelle aux communautés de villes et de communes.

Progressivement, il me paraîtrait souhaitable que ce mouvement se poursuive ; la réflexion en cours sur la réforme du foncier non bâti devrait notamment prendre en compte le respect de ce principe de spécialisation.

*
* *
*

Dans les scénarios du futur, je souhaite, comme vous pouvez le constater, que l'Etat tienne toute sa place.

L'ensemble des modifications qui ont été apportées ces derniers mois aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales étaient nécessaires :

- nécessité de la solidarité entre les collectivités locales,

- nécessité de la prise en compte par les plus riches d'entre elles de l'effort de rigueur budgétaire qui s'applique au budget de l'Etat, les concours financiers progressant toutefois plus vite que le coût de la vie,

- nécessité de la transparence.

Si une « pause » est effectivement nécessaire – il ne faut pas trop fréquemment modifier l'équilibre des budgets locaux – la réflexion doit se poursuivre, pour que notre système financier évolue vers plus de lisibilité, et prenne en compte de façon plus affirmée les progrès de l'intercommunalité.

Les réformes et réflexions en cours, révision des valeurs locatives, refonte de la comptabilité communale, péréquation de la taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés non bâties, se devront de prendre en compte ces objectifs.

Les « scénarios du futur » qui se dégageront de ce colloque nous apporteront, j'en suis convaincu, des pistes de réflexions très utiles.