

Irresponsables ? Comment les collectivités locales compromettent les efforts de réduction des dépenses publiques

La conférence des finances locales se déroule ce mardi à Matignon. Elle devrait être l'occasion de discuter de la méthode à mettre en œuvre pour réduire les aides de l'Etat aux collectivités de 1,5 milliard en 2014.

Fuite en avant

Publié le 12 mars 2013



Atlantico : La conférence des finances locales se déroulera le 12 mars à Matignon et devrait être l'occasion de discuter de la méthode à mettre en œuvre pour réduire les concours de l'Etat aux collectivités de 1,5 milliard en 2014. A quelle hauteur sont-elles financées par l'Etat ?

Jean-Luc Boeuf : Au sein des dépenses publiques, l'Etat représente aujourd'hui environ 15 % du PIB tandis que, cumulés, les budgets des 22 régions, 102 départements, 36 800 communes et 2 500 communautés de communes, d'agglomération et urbaines est d'environ 12% du PIB.

Les dotations de l'Etat aux collectivités locales représentent la part la plus importante de leurs budgets, avec plus de 45 % désormais, contre un peu plus d'un tiers au début des années 1980. Ceci est lié notamment aux politiques publiques engagées depuis la fin des années 1990, par tous les gouvernements, et qui se sont traduites par de la substitution d'une partie des impôts locaux par des dotations d'Etat. Cela a concerné tous les niveaux de

collectivités locales. Concrètement, c'est ce qui s'est passé pour les régions, avec la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation puis de la taxe sur le foncier bâti et pour les départements avec la suppression de la fameuse « vignette auto » : la suppression d'un impôt local décidée par l'Etat se traduit par une dotation équivalente versée par l'Etat à la collectivité locale. Pour le contribuable, il y a seulement substitution, en passant d'une décision locale (payée par le contribuable local) à une dotation d'Etat (prise sur le budget de l'Etat).

René Dosière : Les budgets des collectivités territoriales s'élèvent à 240 milliards d'euros (60% pour le "bloc communal" - communes + intercommunalités, 29% pour les départements et 11% pour les régions). Leurs dépenses sont financées, contrairement à celles de l'Etat, par un montant de recettes équivalent, compte tenu de l'obligation de voter le budget en équilibre global. Parmi les recettes, les dotations de l'Etat représentent 70/75 milliards d'euros. Mais ces dotations ne sont pas, à proprement parler des subventions, car elles correspondent à des impôts locaux qui ont été supprimés et remplacés par ces dotations (qui sont, d'office, prélevés sur les recettes de l'Etat – à hauteur de 55 milliards). Dans ces montants, figurent environ 15 milliards de versement au titre de la prise en charge par l'Etat d'une partie de certains impôts locaux (taxe d'habitation et contribution économique territoriale).

Les collectivités sont-elles fortement endettées ?

René Dosière : La dette des collectivités locales, au regard des critères européens, est d'une remarquable stabilité : 8,7% du PIB en 1990 ; 8,3% en 2010 (quand celle de l'Etat est passée durant la même période de 25% à 64% !). Bien entendu, ce chiffre global recouvre des situations contrastées, mais il ne peut en être autrement compte tenu de l'autonomie de gestion des collectivités et de leur diversité. L'utilisation des emprunts des collectivités locales est exclusivement réservée au financement des investissements ce qui n'est pas le cas de l'Etat.

Jean-Luc Boeuf : La dette cumulée de toutes collectivités locales s'élève à un peu moins de 200 milliards d'euros en fin 2012 ; ce qui représente un poids dans le PIB inférieur à ce qu'il était en 1982 : c'est la bonne nouvelle ; mais dont la croissance est très forte depuis dix ans : c'est la mauvaise nouvelle.

Que s'est-il passé en effet ? Durant les années qui ont suivi les lois de décentralisation des années 1980, les collectivités locales ont largement privilégié à l'outil de la dette, l'outil fiscal – traduction concrète : les hausses d'impôts locaux – pour financer leurs investissements. Ce qui veut dire que c'est le contribuable immédiat qui a payé des réalisations destinées à durer 10, 20 voire 50 ans. L'emprunt n'était que la variable résiduelle d'ajustement, au demeurant très facile d'accès : lorsqu'elles avaient besoin de 100, les banques leur proposaient 300, voire 500.

Les collectivités ne sont naturellement pas logées à la même enseigne pour des raisons évidentes de taille (quoi de comparable entre les 35 800 communes de moins de 10 000 habitants et les 40 communes de plus de 100 000 habitants...) mais surtout de type de collectivité : les dettes des régions sont – pour l'instant – plutôt « jeunes » et de durée moins longues que celles des communes.

Qui porte la responsabilité des dérives financières de ces dernières années, que le rapport de la Cour des comptes a récemment pointées du doigt ?

René Dosière : Le Parlement porte une responsabilité puisque c'est lui qui vote le budget. Ce dernier est en effet constitué à 80% de responsables locaux dont la préoccupation principale est de préserver les finances de leur collectivité. On comprend mieux l'intérêt de supprimer le cumul des mandats. Ceci dit, l'absence de volonté politique concernant la réforme de la fiscalité locale a conduit l'Etat à prendre en charge près de 15 milliards d'impôts locaux (à la place des contribuables locaux) – soit 25% du produit de la Taxe d'habitation et de la contribution économique territoriale (ex TP) – qui représentent environ 20% du déficit de l'Etat.

Jean-Luc Boeuf : Le nombre des accidents liés au surendettement se compte – pour l'heure – en nombre très limité. Cela ne minimise pas la crise liée aux emprunts toxiques mais la remet en perspective : n'oublions pas que les élus étaient demandeurs de financements non pas « faciles » mais mobilisables immédiatement – par exemple à la veille d'échéances électorales... Quitte à reporter sur les successeurs les conséquences de ces décisions. Ce qui a contribué au caractère dramatique de la crise de 2008.

Comment contraindre les collectivités à faire les efforts de gestion nécessaires ?

René Dosière : Compte tenu de l'autonomie locale, l'Etat ne peut obliger les collectivités à faire des efforts de gestion. Au demeurant il est mal placé pour donner des leçons lui qui finance par emprunt des dépenses de fonctionnement ! Il convient de les traiter en partenaires et donc de négocier.

Jean-Luc Boeuf : L'effort des collectivités sera d'ordre général. Ce qui a fondamentalement changé depuis la crise financière de 2008 est que les collectivités locales doivent construire leurs budgets à partir de leurs recettes – contraintes désormais ! – et non plus de leurs dépenses. Avant c'était « je veux réaliser les projets x, y, z et mettre en place les actions nouvelles a, b, c ; donc j'ajuste mes recettes à la hausse via la fiscalité locale, via les dotations qui augmentaient et, de toutes façons, l'emprunt est facile in fine. » Maintenant c'est plutôt : « je vais disposer de telles recettes en dotations (en baisse), en fiscalité (que je ne peux augmenter aussi facilement que naguère) tandis que je ne suis pas certain de disposer de l'emprunt nécessaire ; donc je revois mes dépenses (à la baisse) ». Donc, les collectivités sont déjà obligées de faire des efforts de gestion. Ces efforts vont passer par le « passage au tamis » de leurs actions et du calcul, du « coût avantage » de leurs mesures ; à l'aune des échéances électorales et des demandes du quarteron infernal constitué dans les territoires par les contribuables, les usagers, les électeurs et les citoyens...

Quels effets la réduction des dotations aura-t-elle ? Comment va être pallié ce "manque à gagner" ?

René Dosière : La réduction de la contribution de l'Etat peut avoir deux conséquences : une réduction des dépenses d'investissement des collectivités (mesure la plus simple à mettre en œuvre) ou (et) une augmentation supplémentaire de la fiscalité locale. Dans les deux cas la croissance économique se trouvera freinée. Pour résoudre cette contradiction, la nécessité d'un vrai contrat avec les collectivités est indispensable. A long terme, la réduction (volontaire) des dépenses des collectivités passe par une véritable réforme de la gouvernance du bloc communal : communes et interco additionnent leurs dépenses (et leurs

recettes). Il faut désigner un chef de file, répartir les compétences et permettre au citoyen de contrôler via une élection au suffrage universel direct (voir le chapitre V pages 121 à 134 de mon ouvrage l'Etat au régime).

Jean-Luc Boeuf : Il convient tout d'abord de remettre en perspective ce 1,5 milliard d'euros pour 2014 de diminution des dotations. Cette somme représente moins de 1% des budgets cumulés des collectivités locales. Quand on regarde la situation des finances publiques dans son ensemble, ainsi que les efforts demandés à tous, ce chiffre n'est pas extraordinaire. Le « manque à gagner » ou plutôt la moindre recette devra être compensé par des efforts de gestion, la recherche de moindres doublonnements – voire triplonnements pour employer un barbarisme... – dans les actions conduites.

<http://www.atlantico.fr/decryptage/irresponsables-comment-collectivites-locales-compromettent-efforts-reduction-depenses-publiques-rene-dosiere-jean-luc-boeuf-665119.html#L0gjt1if1ebjqSqB.99>