



Jean-Luc Bœuf

Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris
Ancien directeur général des services en région, département et ville

L'autonomie financière des collectivités locales existe-t-elle ?

On n'aura jamais autant parlé de l'autonomie financière des collectivités. Elle n'aura jamais été aussi irréaliste. Son futur, c'est son passé. Mythe fondateur de la décentralisation « moderne », elle apparaît aujourd'hui dépassée avant même de n'avoir été jamais vraiment tentée.

Une certitude autant qu'un souhait. Un cadre législatif stable, une répartition claire des compétences ainsi qu'une affectation équilibrée des moyens contribueraient à poser la question de l'autonomie financière des collectivités locales en termes apaisés.

Pouvoir disposer de moyens adéquats et suffisants pour assurer ses missions, être en mesure d'en ajuster le montant selon l'évolution des compétences et la réalisation des opérations, pouvoir s'assurer des marges de manœuvre pour la mise en œuvre des politiques locales, dégager des crédits pour expérimenter et répondre aux besoins spécifiques des territoires sont des enjeux constitutifs de la notion d'autonomie financière pour les collectivités locales. Qu'il s'agisse de la relance économique en temps de crise plutôt que de l'hébergement d'urgence pour les femmes isolées, au moment où l'État déplace le curseur vers l'action des collectivités locales en tant qu'investisseurs et acteurs publics majeurs, comment asseoir l'autonomie financière des collectivités locales ? D'ailleurs, l'autonomie financière des collectivités existe-t-elle ?

Deux questions auxquelles il est proposé de réfléchir ici, notamment pour aller au-delà de la vague des commentaires qui ont suivi la déclaration du président de la République concernant la suppression de la taxe professionnelle. La réforme-refonte des finances locales appelle à une profonde réflexion interne et pourquoi pas, également en lecture internationale, portant sur la comparaison entre les plus grandes métropoles européennes. Pour faire cela, il est cependant nécessaire de partir d'une vision nationale claire et apaisée de la sphère publique qui, seule, peut apporter une réflexion partagée sur une action publique rationnelle et efficace, priorité indispensable dans la refonte de l'organisation territoriale française et à l'aune de la démarche de rationalisation des politiques publiques entreprise en 2007.

S'il ne s'agit pas, d'une part, de pleurer sur les réformes manquées de ces dernières années ni, de l'autre côté, de promouvoir les mérites du fédéralisme, qui a rarement trouvé un écho favorable en France en tant que principe d'organisation institutionnelle, il n'y a qu'un pas à franchir en regardant au-delà nos frontières...

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE : DEPUIS QUAND ET POUR QUOI FAIRE ?

Juridiquement définie par la loi organique du 29 juillet 2004, après avoir été introduite dans la Constitution par la révision du 28 mars 2003, l'autonomie financière représente une des déclinaisons du principe de libre administration des collectivités locales dans le domaine budgétaire et fiscal. L'article 72-2 issu de la révision

constitutionnelle du 28 mars 2003 vise à garantir plus précisément l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il dispose en effet que « les collectivités locales (...) peuvent percevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres (...) représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

Historiquement, le débat est ancien et il ne correspond pas avec les fractures de la décentralisation. Élément révélateur, il le précède même. En un siècle, force est de constater que la fiscalité directe au niveau local n'a guère évolué. En passant des centimes additionnels au VRTS (versement représentatif de la taxe sur les salaires) pour arriver enfin au régime mis en place dans les années 1970, les quatre taxes qui représentent la fiscalité directe locale (appelées non sans raison « quatre vieilles ») n'ont pas été réformées depuis 1980. Même si elles ont fait l'objet de multiples ajustements qui en ont altéré l'économie, ces taxes locales restent fondées sur une société industrielle et basées sur le patrimoine foncier, malgré une transformation notable de la France sur le plan socio-économique, passant de l'industrie à l'économie des services, du patrimoine foncier au patrimoine virtuel. Reste que l'inadéquation des quatre taxes directes locales (TH, FB, FNB et TP) aux changements socio-économiques est réelle.

En 1979, soit trois ans avant la « grande » loi de 1982, la création de la dotation globale de fonctionnement (DGF) devait permettre de s'affranchir des inconvénients du VRTS, dont on considérait alors qu'il n'appréhendait les besoins des collectivités locales qu'à travers des valeurs représentatives de richesse fiscale, sans prise en compte de la capacité contributive réelle, et sans mécanisme de redistribution entre les bénéficiaires. Les objectifs assignés à la DGF consistaient à garantir un niveau de ressources équivalent à celui résultant du VRTS supprimé, tout en opérant un rééquilibrage des ressources entre les collectivités riches et celles considérées comme défavorisées. Au titre du premier objectif, la DGF a toutefois été assortie d'un mécanisme de garantie, qui a eu pour effet de pérenniser le niveau de ressources acquis avant 1979, atténuant de fait l'effet redistributif recherché.

La DGF a en conséquence été réformée une première fois par la loi du 29 novembre 1985, sans toutefois que le mécanisme de la garantie et le principe de concours particuliers soient remis en cause. Bien qu'il ait subi quelques aménagements, le mécanisme de la garantie individuelle de progression minimale a, de fait, constitué un frein à l'atteinte de l'objectif de redistribution assigné

les questions financières

à la dotation de péréquation (d'autant que l'évolution annuelle globale de la DGF s'est progressivement ralentie). L'objectif de préservation des équilibres financiers locaux ayant en définitive prévalu, on estime qu'en 1983, plus de 30 000 communes voyaient leur DGF progresser au même rythme.

Le constat d'une insuffisante péréquation a conduit à une nouvelle réforme, par la loi du 31 décembre 1993 qui a ramené à deux le nombre des composantes de la DGF. Le choix d'assurer une certaine stabilité des ressources des communes a à nouveau eu comme conséquence de figer le niveau atteint par les anciennes composantes de la DGF, en dépit des disparités de ressources observées notamment entre les communes selon leur strate démographique d'appartenance. L'accent a toutefois été mis sur la dotation d'aménagement, le taux de progression de la DGF en 1994 (2%) étant intégralement utilisé pour son financement (à partir de 1995, son rythme a suivi celui de l'évolution de la DGF).

Enfin, une nouvelle réforme de la DGF est intervenue une décennie plus tard. En 2004, l'architecture d'ensemble de la DGF a été modifiée par l'intégration de diverses dotations (dont la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle) ce qui devait permettre, en faisant masse, d'accorder davantage de moyens à la dotation de péréquation, dont les règles de répartition ont été réformées l'année suivante. Ainsi, la DGF a doublé entre 2003 et 2004, passant de 18,9 à 36,9 milliards d'euros. En 2005, le potentiel fiscal (qui mesure la capacité de la collectivité à lever des ressources fiscales) a été remplacé par le potentiel financier qui prend en compte, outre le potentiel fiscal, la part dotation forfaitaire de la DGF perçue l'année précédente (la dotation nationale de péréquation ayant pour mission de réguler les effets de cette substitution).

Quatre réformes majeures de la DGF sont donc intervenues en l'espace de trente ans, depuis sa création. Quatre réformes qui témoignent de la difficulté pour le législateur de s'affranchir de la pesanteur des acquis (par sa formulation des mécanismes de garantie) tout en cherchant à instiller un effet redistributif dont on a le sentiment qu'il ne répond pas totalement aux enjeux, en dépit des sommes considérables que constituent désormais les dotations dites « sous enveloppe ». On rappellera à cet égard que, selon les chiffres publiés par l'Observatoire des finances locales - DGCL, si la DGF représentait de l'ordre de 67,2 % des dotations sous enveloppe en 1996, elle en représenterait plus de 86 % en 2009.

En cela réside un enjeu financier particulièrement important, dans la mesure où le morcellement territorial de la France et la prééminence de la taxe professionnelle parmi les impôts locaux conduisent à exacerber les disparités de potentiel financier entre les collectivités locales et, par voie de conséquence, mettent en évidence la nécessité d'une péréquation efficiente. Pour autant, le poids des concours financiers de l'Etat, et tout particulièrement celui de la DGF, pas plus que les problématiques exposées dans les lignes précédentes, n'induisent *sui generis* un constat d'absence d'une réelle autonomie financière des collectivités locales, dès lors que celle-ci peut également s'analyser comme la conjonction d'au moins trois paramètres : la disposition de ressources suffisantes libres d'emploi, la capacité à disposer en propre de produits fiscaux dont elles ont la liberté, plus ou moins régulée, de fixer les conditions d'évolution, et celle de décider des dépenses auxquelles elles entendent les consacrer. Enfin, comme l'exercice de l'autonomie ne se conçoit pas sans responsabilité, tout l'art de la gestion locale consistera à piloter l'usage de ces trois paramètres dans le respect des grands équilibres...

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE, LE MANTEAU D'ARLEQUIN DE L'AUTONOMIE FISCALE ?

Puisque l'autonomie financière se définit comme la capacité à maîtriser les dépenses et les recettes, l'autonomie fiscale qui, elle,

marque le pouvoir régalien de lever l'impôt et d'en fixer le produit, en est une composante essentielle. Le fait de voir le débat circonscrit à la seule autonomie fiscale des collectivités renvoie pourtant à une image dépassée et rappelle un manque de vision d'ensemble dans la structuration des relations entre l'Etat et les collectivités.

A cet égard, la lecture des communiqués de presse publiés, souvent conjointement, par les associations nationales d'élus locaux, ne manque pas d'intérêt. Ce ne sont certes pas des communiqués de presse qui attestent de la palette des nuances de la doctrine et de la profondeur de la vision politique, dans la mesure où ils expriment par définition des réactions dans l'instant des événements. Toutefois, les multiples prises de position consécutives à la publication du rapport Balladur, à l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle par le président de la République, et au lendemain de l'organisation par le premier Ministre de la Conférence nationale des exécutifs du 26 mars 2009, donnent le sentiment d'un grand écart entre posture de court terme inspirée par la hantise d'une suppression de l'autonomie fiscale (qui constituerait l'alpha et l'oméga de l'autonomie locale), et la perception des enjeux collectifs d'une nécessaire réforme plus globale, qui redonnerait du souffle à l'ensemble de la sphère publique française. Cela étant, il n'est pas interdit de trouver des raisons d'espérer dans ces déclarations à la presse...

Ainsi, l'on perçoit clairement dans la multitude de communiqués publiés entre février et avril 2009, une graduation progressive entre les deux extrêmes de la recherche du salut à court terme, et d'une vision constructive qui a pris de la hauteur et qui embrasse à long terme. Ces annonces témoignent en effet :

- d'une opposition initiale formulée en quasi situation de « gestion de crise » face aux propositions présentées par le Gouvernement et aussitôt perçues comme attentatoires au principe d'autonomie fiscale des collectivités locales ; lesquelles refusent, à juste titre, d'être réduites à des services extérieurs de l'Etat sans capacité aucune à lever l'impôt local diversifié, et qui exigent en conséquence le respect du principe susdit (ces collectivités sont sans doute fondées à réclamer l'autonomie fiscale, mais peut-être seraient-elles plus crédibles, si elles avaient réussi à se mettre d'accord sur un scénario alors que l'on évoque une réforme depuis tant d'années) ;

- d'une évolution du propos, qui atteste de la reconnaissance par les collectivités locales que leur autonomie n'est pas réductible au seul principe d'autonomie fiscale, mais englobe également ceux de libre administration (en témoigne le refus de voir édictée une norme nationale d'encadrement de l'évolution des dépenses publiques locales), d'autonomie financière, et de répartition équitable des moyens pour la réduction des disparités territoriales ;

- puis d'une valorisation des résultats de la décentralisation, avec son indiscutable contribution à la modernisation du pays et à son développement économique et social, qui conduit à l'acceptation plus sereine par les associations nationales d'élus locaux d'une réforme financière et fiscale qui irait de pair avec celle des institutions, et à la condition qu'elle en soit bien le corollaire indispensable ;

- d'une ouverture ensuite, pour une réelle négociation avec le gouvernement sur l'élaboration d'un projet de réforme de l'organisation territoriale de la République concomitante de celle des finances et de la fiscalité locales, l'ensemble donnant du sens aux principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de leur autonomie financière ;

- enfin, de l'expression d'une volonté de construire un réel consensus avec l'Etat sur cette réforme, laquelle est considérée comme « la meilleure voie d'une réussite partagée (avec lui) » (ADF, 25 mars 2009), allant même jusqu'à l'affirmation de la nécessité d'un Etat stratège qui, tout en cessant de s'immiscer dans les compétences territoriales, renforce les siennes propres,

régaliennes, tout ceci étant conçu, négocié, accepté, dans un cadre contractuel loyal, respectueux des prérogatives de chacune des parties, dans un but commun de maîtrise et d'efficacité de la dépense publique.

L'on semble donc progresser en réglant le champ de vision de sorte qu'il dépasse le seul prisme fiscal. Y parviendra-t-on davantage en 2009-2011 qu'au cours des années 2002-2004, quand les débats sur l'autonomie financière s'étaient focalisés sur l'étendue du pouvoir fiscal local reconnu aux collectivités ?

Or, la préservation de l'autonomie financière des collectivités passerait-elle par la préservation ou le renforcement de leur autonomie fiscale ? Faudra-t-il continuer à réformer la fiscalité locale selon la méthode des « petits bouts et touches successives » ? La capacité à moduler les taux d'imposition représenterait-elle une recette magique pour une meilleure maîtrise des recettes ? Et encore, comment asseoir la fiscalité locale sur les notions complémentaires de stock (les taxes directes, peu évolutives et relativement stables) et de flux (évolution de produits, fiscalité dynamique...) à l'heure de la crise financière, de la baisse des recettes en provenance des droits de mutation et de la fluctuation des marchés ?

L'assise législative et le renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités locales, ce qui ne cache pas - bien au contraire - « un pouvoir fiscal érodé », appellent une réforme d'envergure, en profondeur, globale, de la fiscalité locale. En guise de réflexion et d'anticipation : l'autonomie financière passe-t-elle simplement par l'autonomie fiscale ?

La présumée autonomie financière des collectivités locales reste assujettie aux transferts de l'Etat, les dotations, au périmètre bien encadré de l'enveloppe normée et aux taux d'imposition des impôts locaux.

Prenons un exemple : le revenu minimum d'insertion (RMI) qui est entré dans le dispositif du RSA (revenu de solidarité active) au 1^{er} juin 2009. Le RMI, dispositif transféré aux départements avant la loi du 13 août 2004, devrait engager de la part de l'Etat, les compensations financières dues aux transferts de compétences au niveau local, comme établi par l'article 72-2 de la Constitution. De fait, le retard du transfert de la part de l'Etat peut s'estimer à 1 831 millions d'euros pour la période de 2004 à 2008 inclus (*source* : ADF). L'Etat ayant arrêté le montant des compensations sur la base des chiffres inscrits sur le compte administratif de 2004, toute modification de la situation économique ou toute dégradation de la situation sociale ne modifient pas le montant des compensations reçues par les départements. De la même façon, la généralisation du RSA au 1^{er} juin 2009 pourra générer des surcoûts en raison de la situation de crise et de la prévisible augmentation de demandes de bénéficiaires. Un troisième exemple nous amène à considérer l'écart constaté entre les dépenses assumées et les concours obtenus par les départements en matière d'allocation personnalisée à l'autonomie (APA). Plus encore que son montant (la charge nette de cette allocation était de 1,4 milliard d'euros en 2002, elle est de 3,15 milliards d'euros en 2007 (*source* : DGCL), et l'écart cumulé ressort à 15,9 milliards d'euros), ce qui interpelle du point de vue conceptuel de l'autonomie financière est le changement de mode de financement intervenu trois ans après la création de cette allocation en 2002, et qui ne semble pas avoir contribué à l'amélioration du taux de couverture des dépenses supportées par les départements par les concours financiers qui leur sont versés *via* le FFAPA et la CNSA. Or, comme je l'écris dans l'introduction, ma conviction est que sur cette question du financement de l'APA (qui suscite facilement les débats tant les enjeux sont importants à l'aune de l'accroissement de la durée de vie), un cadre législatif stable aurait objectivement permis d'appréhender la question de l'autonomie dans un registre différent, laissant moins de prise à la polémique.

Concrètement, la révision constitutionnelle de 2003 nous a apporté peu de solutions. La réaffirmation du principe d'autonomie financière dans la loi organique du 29 juillet 2004 ne touche pas au cœur des problèmes, en restant ambiguë.

Un double défi se pose alors pour l'autonomie financière. Tout d'abord, comment répondre au besoin de réforme de la fiscalité locale, quelles solutions y apporter ? En deuxième lieu, comment assurer aux collectivités locales une marge de manœuvre suffisante pour faire face aux nouvelles compétences, transférées et à venir ? Quel arbitrage entre choix de ressources, libre emploi et péréquation ?

L'AUTONOMIE FISCALE, UNE RÉPONSE PARTIELLE À UNE VRAIE QUESTION

La réforme de la fiscalité locale, le principe de juste compensation du côté des charges, le débat sur la TIPP.

Le débat sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) constitue un exemple significatif. Il s'agit de l'attribution d'une part de ressource fiscale nationale aux départements (5 milliards d'euros pour la compétence RMI (revenu minimum d'insertion) en 2004), sur l'évolution de laquelle les départements n'ont pas de prise. Ainsi, les collectivités ont redouté et redoutent un effet de ciseau entre le faible dynamisme de cette ressource et la montée en charge des dépenses d'insertion transférées et à venir. Or la TIPP n'apparaît plus en phase avec les projets portés par le MEEDDAT (le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire) qui prône l'écologie au sens large, et dont le corollaire serait une fiscalité écologique à tous les niveaux de l'action publique, plus que justifiée, de ce fait, au niveau local.

La Fondation internationale de Finances publiques (Fondafip) a publié en décembre 2008, à Paris, un rapport posant sept questions préalables à la conception d'une nouvelle gouvernance financière locale. En préambule, la Fondation rappelle que les finances publiques en général, et les finances publiques locales en particulier, formant un tout indissociable, constituent désormais un système complexe à multiples acteurs, dont la refondation et la régulation nécessitent un préalable au diagnostic partagé par tous.

Or, le rapport met en évidence « une forme d'incommunicabilité entre l'Etat et les collectivités locales, qui ne s'accordent pas sur la même grille d'analyse des problématiques, n'aboutissent pas aux mêmes constats, et divergent sur les interprétations », alors que la qualité des analyses n'est pas en cause, mais plutôt « la difficulté à en retirer une vision d'ensemble globale et cohérente des enjeux ». Fondafip insiste en conséquence sur la nécessité d'une vision partagée de la situation financière du secteur local, non seulement sous l'angle des ressources, mais également sous celui des facteurs d'évolution de la dépense locale.

A ce titre, le rapport précise que le problème de fond que soulève la réforme du système financier local « n'est ni exclusivement, ni directement financier ; il concerne prioritairement l'organisation et le pilotage d'un système complexe », qui appelle l'instauration d'une gouvernance en réseau. Sa fonction serait de « réguler, par la concertation, les évolutions des ressources et des dépenses publiques, ainsi que les péréquations à instituer... ».

La vignette automobile constitue un exemple complémentaire, si besoin était, de la nécessité d'une telle vision partagée et d'une régulation coproduite des décisions. Créée en 1956 afin de financer la restructuration des maisons de retraite (et la prise en charge des personnes âgées de plus de 65 ans), la vignette voit ses recettes transférées aux départements en 1984, après les lois de décentralisation qui attribuent aux départements la prise en charge des personnes âgées. En 2001, la vignette est supprimée

les questions financières

par l'Etat sur tous les véhicules particuliers. Elle est restée en vigueur un temps pour les véhicules professionnels. Depuis l'Etat verse, à la place, une nouvelle dotation aux départements. La marge d'autonomie du département a été de ce fait fortement réduite.

COMPARER POUR PROPOSER

Métropoles européennes et fiscalité locale : des tendances croissantes vers plus d'autonomie fiscale

Les comparaisons de nature européenne sont forcément compliquées. Mettre en relations les métropoles européennes, avec l'enchevêtrement des niveaux de perception puis d'utilisation des impôts et la proportion croissante des finances locales provenant de types de financements autres que les impôts proprement dits (partenariats public-privé, gestion des patrimoines immobiliers, paiement direct des services...) ne simplifient pas un cadre qui est fort dense.

En Angleterre, bien que le poids de l'Etat dans la redistribution faite vers le *Greater London Authority* (GLA) – le Grand Paris Londonien – soit important, cela n'a pas empêché, en dépit des faibles ressources propres, que le GLA s'assure la gestion des quatre agences sur son territoire : *no taxation but administration* !

La faible autonomie fiscale aux Pays-Bas (seuls 5 % des ressources des municipalités sont des ressources propres !) et les limites grandissantes de la redistribution effectuée par l'Etat ont encouragé la ville d'Amsterdam à identifier de nouveaux gisements pour dégager des ressources – notamment par le système des *leasehold*, les baux fonciers, qui lui procurent plus de 40 % de ses recettes. A Madrid, la Communauté autonome (*Comunidad de Madrid*) lève l'impôt sur le revenu des personnes physiques (un tiers de ses ressources), perçoit la TVA (18 %) et les droits de mutations (10 %) ; elle reçoit peu de transferts du gouvernement central, qui peuvent se résumer à un « transfert de péréquation » d'un montant modeste, établi à partir des différences de potentiel fiscal.

Fédéralisme fiscal à l'italienne

A l'heure à laquelle la France réfléchit à l'autonomie financière (ou fiscale ?) de ses collectivités locales, le Sénat italien a adopté définitivement le 29 avril 2009 la loi concernant le *federalismo fiscale*, une loi de décentralisation fiscale qui, en allant au-delà de l'autonomie financière, décrète une réelle autonomie législative. Bien que le ministre Roberto Calderoli, responsable des Réformes et en charge de la Simplification législative (1) annonce la mise en œuvre opérationnelle dans un horizon temporel de cinq ans, la réforme ne devrait s'appliquer pleinement qu'en 2016. Elle permettra aux collectivités locales de disposer davantage de ressources propres et de lever d'autres taxes régionales et communales. La transformation des transferts de l'Etat en autonomie d'imposition régionale et locale suit la logique de « traçabilité » des impôts ; du bon vieux principe, cette fois d'outre-Manche : *No taxation without representation*.

Jusqu'en 1997, 85 % des revenus des régions italiennes étaient constitués de transferts d'Etat. A partir de 1998, cette proportion a commencé à décroître très rapidement au profit des impôts, dont le pourcentage dans les recettes totales est monté jusqu'à 45 %, selon le Rapport d'information sur « Les réformes de la fiscalité locale en Europe » du Sénat français (2003).

Pour le résumer, « l'étendue des marges de manœuvre d'une assemblée locale réside dans sa capacité à maîtriser des ressources dont elle fixe le niveau pour réaliser ses objectifs ». Si « d'un

côté l'Etat en demande toujours plus aux collectivités locales, de l'autre, il fige les ressources disponibles en remplaçant les impôts par des dotations dont il est seul maître ».

En guise d'exemple, si les collectivités se retrouvent dépendantes des sursauts accompagnant l'évolution de l'enveloppe normée, qui représente 68 % des concours de l'Etat aux collectivités locales, et restent ainsi sans certitude sur une partie de la structure de la ressource, toute préconisation devient ponctuelle et toute réalisation financière incertaine, y inclus le niveau d'emprunt et son remboursement qui dépend aussi des recettes fiscales.

PROPOSER POUR AGIR

Ne pas savoir réformer, voire trop réformer sans vision d'ensemble risque d'amener la France et ses collectivités locales une fois de plus vers une logique de « court terme » et d'absence de prospective « visionnaire ».

Au fond, le débat est moins de savoir s'il faut plus ou moins d'Etat (la question n'a pas de sens par elle-même indépendamment du « pour faire quoi », avec « quel niveau de qualité » et « pour quel coût »), ni même de se focaliser sur le seul « millefeuille territorial », mais d'appréhender la question du contenu de la sphère publique dans son ensemble.

La Révision générale des politiques publiques (RGPP), inscrite dans l'agenda gouvernemental en 2007, doit clarifier la place de la déconcentration des services de l'Etat par rapport au processus de décentralisation toujours en œuvre. Déjà, il faudrait établir un partage clair entre ce qui relève de l'Etat et ce qui incombe à des collectivités locales réorganisées de manière rationnelle. L'organisation de l'Etat territorial n'a été que partiellement modifiée suite aux diverses vagues de décentralisation des dernières décennies. En effet, jusqu'au moment où « l'Etat continue d'intervenir sur des sujets dont la compétence a été confiée aux collectivités locales », la décentralisation ne peut arriver au bout de sa logique. A cet égard, comment la RGPP prend en compte, dans sa deuxième étape, les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les missions et l'organisation des acteurs locaux ? Même si directement concernées, les collectivités locales n'ont pas été suffisamment associées à la RGPP, alors qu'une logique de partenariat entre l'Etat et les collectivités doit prévaloir. Puisque le cœur de la démarche entreprise au niveau national porte sur la révision des politiques publiques et va dans le sens d'une meilleure performance publique, sous le signe de la maîtrise des finances, la nouvelle organisation territoriale française se doit de prendre en compte la réforme de la fiscalité locale non comme réforme accessoire en marge d'autres propositions mais en tant que noyau dur de l'avenir de ses territoires. L'Etat, étroit « collaborateur » des collectivités, ne peut se permettre de faire l'impasse sur ce chantier prioritaire.

SUBSIDIARITÉ, J'ÉCRIS TON NOM...

Laissons à l'échelon local la liberté d'adapter ses réponses aux réalités et aux enjeux de son territoire, mais en référence à une vision commune partagée au plan national de ce que devraient être le contenu, le niveau, la qualité de l'offre publique locale. Vu sous l'angle des collectivités locales, l'autonomie financière pourrait se concrétiser par les éléments suivants :

- la capacité à négocier en amont avec l'Etat les normes, objectifs, règles, méthodes d'évaluation, qui s'imposeront à elles, et de disposer d'une vision pluriannuelle claire des moyens qui leur seront délégués ;

(1) « Le *federalismo fiscale* révolutionnera l'architecture constitutionnelle de l'Italie » ; prévu à l'article 119 de la Constitution de la République italienne qui en dessine les principes, il est devenu applicable suite à l'approbation de la loi dite de *Federalismo fiscale* fortement souhaitée par l'un des partis de la coalition gouvernementale de Silvio Berlusconi, la Ligue du Nord.

- la possibilité d'évoluer dans un cadre stable d'organisation institutionnelle, de compétences et de ressources (non sujet à modifications permanentes plus ou moins profondes) ;

- le renoncement à la double tentation des subventions et des financements croisés, ces faux-amis du principe de responsabilité, qui éloignent de la réalité des coûts et contribuent en conséquence à leur dérive ;

- la compétence non pas uniquement de fixer les niveaux d'imposition, mais également de créer l'impôt dans des limites fixées par le législateur tant au regard de la matière imposable qu'à celui du niveau des prélèvements obligatoires...

- la refondation d'une politique de péréquation financière qui repose sur une prise en compte des spécificités des territoires pour mieux jouer un rôle de régulation et de réduction des disparités régionales, tout en étant plus incitative quant à l'atteinte d'objectifs qualitatifs coproduits avec les territoires.

Repensons la question de la péréquation, non seulement comme une forme de redistribution purement mécanique et quantitative de moyens, mais comme une véritable allocation de ressources, négociée en regard d'objectifs de résultat qualitatifs entre l'Etat, jouant pleinement son rôle de garant de l'unité nationale, et des collectivités responsabilisées sur des enjeux d'efficience des politiques publiques locales.

Cela supposerait néanmoins de changer la focale et de se placer au niveau local, sans méconnaître les contraintes des finances publiques de l'Etat.

C'est l'énoncé d'un principe de réalité, qui trouve au demeurant sa source au niveau supranational. La sortie de crise imposera à partir de 2011 (et peut-être même dès 2010), sans doute plus que par le passé, une remise en ordre des finances publiques dans les Etats membres de l'Union européenne (UE) et, en France, cela pourrait donner à l'Etat des idées de recentralisation financière, à contre-courant du développement du concept d'autonomie financière des collectivités locales. Dans le cadre de l'euro, la gestion des critères de convergence budgétaire est en effet confiée aux gouvernements centraux qui ont la responsabilité des déficits et de la dette des administrations publiques centrales et locales, de même que des organismes de Sécurité sociale. Or, la conjonction des besoins de financement de ces trois catégories d'acteurs publics créera inévitablement des tensions sur le jeu budgétaire. Dans ces conditions, quelle place l'Etat accepterait-il de faire dans le futur au financement des collectivités locales, dès lors qu'il devrait attester que la France respecte les critères de convergence ? La tendance est d'ores et déjà à la perte du pouvoir d'achat des concours financiers dits « sous enveloppe » (normée) que l'Etat affecte aux collectivités locales, et à l'incorporation des quelques concours encore « hors enveloppe » dans ladite enveloppe normée ; le mouvement pourrait donc s'accroître, ce qui d'ailleurs pourrait contribuer à donner à la péréquation une place plus importante qu'elle n'a aujourd'hui, en quelque sorte en guise de compensation d'une certaine contraction du degré d'autonomie financière locale.

Quelques éléments chiffrés publiés par l'INSEE (série Comptes nationaux, base 2000) attestent de la contrainte des finances publiques et de l'interdépendance, au regard de l'UE, entre les trois acteurs publics mentionnés plus haut (Etat, collectivités locales, organismes sociaux).

On notera plus particulièrement que depuis 1982, les déficits publics se sont fortement creusés en volume s'agissant de l'Etat (de 8,8 à 38,9 Mds€ en 2007), dans une moindre mesure pour les administrations locales (de 6,8 à 7,2 Mds€). Au cours de la même période, la dette publique de l'Etat a quasiment décuplé (de 94,7 à 930 Mds€), celle des collectivités locales et des administrations de Sécurité sociale ayant été respectivement multipliée par trois (à 135,7 Mds€) et par 7 (à 46,4 Mds€). Enfin, en matière de prélèvements obligatoires, si la part imputable à l'Etat s'est réduite en pourcentage du produit intérieur brut, passant de 18,8 % en 1982

à 15,3 % en 2007 (avec toutefois un volume de 290,4 Mds€ près de trois fois supérieur à celui enregistré en 1982), celle des collectivités locales a progressé de 3,6 à 5,7 % (107,5 Mds€, facteur 5) et celle des administrations de Sécurité sociale de 18 à 22 % (416,1 Mds€, facteur 4).

Au regard d'une sorte de « déterminisme de Maastricht », les résultats exposés ci-dessus (et, plus encore, les tendances observées) pourraient donc inciter l'Etat à prendre l'initiative d'une forme de recentralisation financière et fiscale. Et s'il existait une autre voie, celle d'un deuxième souffle pour l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales ?

Posons donc différemment la question, réfléchissons à des « convergences convergentes » entre une vision nationale et une action locale et proposons des pistes concrètes d'action, après une réflexion mûrie à l'ombre des expériences européennes.

PASSONS A L'ACTION !

L'hypothèse d'un deuxième souffle pour l'autonomie financière et fiscale se fonde sur une possible vision commune partagée au plan national de ce que devraient être le contenu, le niveau, la qualité de l'offre publique en général, et de l'offre publique locale en particulier, selon les cinq points exposés plus haut dans la section intitulée « L'autonomie financière au sein d'une vision globale de la sphère publique nationale : oser réformer ».

Elle suppose qu'une vision commune soit partagée entre l'Etat et les collectivités locales pour accomplir une profonde réforme de leurs relations financières, à commencer par celle de la fiscalité locale, celle-ci ayant une incidence sur la question des concours financiers de l'Etat et, par effet de cascade, sur celle de la péréquation.

La réforme fiscale devrait porter sur l'ensemble des éléments constitutifs de l'autonomie fiscale, en traitant à la fois de l'affectation des impôts par type de collectivité et d'établissement public (probablement pour mettre un terme à l'empilement actuel, en allant vers davantage de spécialisation), des assiettes fiscales, et de la fixation des taux. Ce serait l'occasion d'engager réellement la modernisation des bases d'imposition, en prenant le parti d'élargir l'assiette des impôts affectés aux collectivités locales, élargissement auquel serait associé un principe de liberté de fixation des taux.

Il est probable que dans un tel contexte, l'Etat négocierait, voire déciderait, des contreparties telle que la fin programmée de la prise en charge des allègements et exonérations qui en font aujourd'hui le premier contributeur local dans des proportions variant entre 25 et 30 % (et même 34,7 % en 2003 selon la DGI). Il reviendrait alors aux collectivités locales de créer et d'assumer elles-mêmes en connaissance de cause de tels abattements. Une autre clause pourrait être envisagée, consistant à déterminer des « tunnels » de taux à l'intérieur desquels s'exercerait la liberté de fixation des taux d'imposition, ceci s'appliquant soit à l'impôt principal spécialisé par niveau territorial, soit aux impôts « subsidiaires » à l'impôt principal.

Dans l'hypothèse évoquée ci-dessus d'un élargissement de l'assiette fiscale doublée d'une responsabilité confiée aux collectivités locales de décider d'éventuels abattements fiscaux, le contenu des concours financiers de l'Etat serait modifié. Les sommes, qu'il consacrait jusqu'alors à la compensation des abattements qu'il décidait, redeviendraient en effet disponibles. La question se pose de l'usage qui pourrait en être fait. Dans ce cadre, la garantie de l'autonomie financière des collectivités locales nécessiterait qu'une partie de ces concours (sinon la totalité) soit redéployée en faveur des mécanismes correcteurs des disparités territoriales.

En ce sens, la péréquation, dont on a vu qu'elle avait été imparfaitement réalisée par le biais de la DGF, serait également

les questions financières

réformée, et sa réforme correctement financée. Cela impliquerait donc qu'elle porte simultanément sur l'identification des niveaux de collectivités qui en bénéficieraient (sans doute dans le contexte plus général de mise en œuvre des recommandations du rapport Balladur sur les regroupements de collectivités), sur les critères objectifs ouvrant droit à la péréquation (le potentiel fiscal ou financier certes, mais corrigé des charges supportées par les différentes collectivités) et, naturellement, sur le volume annuel des crédits que l'Etat, garant et promoteur de l'équité territoriale, pourrait y affecter.

A ces différents titres, c'est-à-dire en considération de l'ensemble des éléments de la refondation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, un étage complémentaire serait associé à tout ce qui donne une assise et un contenu au

principe d'autonomie financière des collectivités locales et qui a été exposé plus haut. Ce complément indissociable constituerait même, à certains égards, le socle sur lequel reposerait le principe d'autonomie et ses déclinaisons, à savoir la transformation culturelle des relations entre l'Etat et les collectivités locales, par le passage d'une relation assez largement administrée en dépit des apparences, à une relation contractuelle, de portée nécessairement pluriannuelle, qui permettrait de partager une vision d'ensemble des finances publiques, de s'accorder sur des objectifs communs, de s'engager ensemble sur l'exigeant chemin de la performance publique.

Au fond, au-delà du débat sur l'autonomie financière, n'est-ce pas ce qu'attend le citoyen de l'ensemble des acteurs publics ?

Quelques éléments chiffrés attestent de la contrainte des finances publiques et de l'interdépendance, au regard de l'UE, entre les trois acteurs publics que sont l'Etat, les collectivités locales et les organismes sociaux.

En matière de déficit public tout d'abord :

En Mds€ et en % du PIB	1982	1992	2002	2007
Etat	- 8,8 / - 1,5	- 36,6 / - 3,2	- 56,2 / - 3,6	- 38,9 / - 2,1
Administrations locales	- 6,8 / - 1,2	- 6,3 / - 0,6	2,0 / 0,1	- 7,2 / - 0,4
Administrations de Sécurité sociale	- 0,6 / - 0,1	- 8,9 / - 0,8	- 3,7 / - 0,2	- 1,6 / - 0,1

Source : Comptes nationaux, base 2000, INSEE.

En matière de dette publique ensuite :

En Mds€ et en % du PIB	1982	1992	2002	2007
Etat	94,7 / 16,5	320,3 / 28,9	743,3 / 48,0	930,0 / 49,1
Administrations locales	42,5 / 7,4	99,5 / 9,0	105,9 / 6,8	135,7 / 7,2
Administrations de Sécurité sociale	6,3 / 1,1	17,9 / 1,6	16,5 / 1,1	46,4 / 2,5

Source : Comptes nationaux, base 2000, INSEE.

En matière de prélèvements obligatoires enfin :

En Mds€ et en % du PIB	1982	1992	2002	2007
Etat	107,8 / 18,8	180,4 / 16,3	252,9 / 16,3	290,4 / 15,3
Administrations locales	20,4 / 3,6	55,0 / 5,0	76,5 / 4,9	107,5 / 5,7
Administrations de Sécurité sociale	103,1 / 18,0	213,0 / 19,2	331,3 / 21,4	416,1 / 22,0

Source : Comptes nationaux, base 2000, INSEE.