



## **Les finances locales sous tension**

**Françoise Navarre et Marie-Paule Rousseau**

*Contrairement aux idées reçues, la situation financière des collectivités territoriales est globalement saine : leur dette représente moins de 10 % du PIB (contre 65 % pour l'État). Alors qu'elles assurent 70 % de l'investissement public, leurs ressources sont pourtant de plus en plus dépendantes de l'État et des arbitrages des gouvernements successifs.*

Les finances publiques locales ont été récemment l'objet de réformes sensibles caractérisées par trois actes essentiels : la suppression de la taxe professionnelle (instituée par la loi de finances 2010 validée par le Conseil constitutionnel le 29 décembre 2009 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010), la réforme des collectivités territoriales (consacrée par la loi du 16 décembre 2010) et la mise en place d'une nouvelle forme de péréquation entre collectivités territoriales (imposée par la loi de finances 2012 et par le décret du 7 mai 2012 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales). Au même moment, les difficultés économiques et financières de la France ont imposé de nouvelles contraintes aux gestionnaires publics locaux.

Un état des lieux des finances publiques locales amène d'abord à considérer les enjeux des dernières réformes du point de vue de l'État, puis de celui des collectivités locales. Le premier, aux commandes, souhaiterait enjoindre les secondes à la modération, voire aux restrictions. Les collectivités, soucieuses de leurs prérogatives et de leur autonomie, mettent en avant leurs besoins et leur exemplarité : elles n'entendent pas s'en laisser compter. Sont enfin présentés et analysés dans cette contribution les nouveaux mécanismes fiscal-financiers mise en place ces dernières années, tantôt apaisant, tantôt avivant les tensions entre l'État et les collectivités territoriales.

### **L'État ou la rationalisation en ligne de mire**

Les finances publiques locales représentent pour l'État un levier d'action ayant des incidences macro-économiques. Les prélèvements fiscaux locaux, les dépenses des collectivités, leur endettement sont parties intégrantes des prélèvements, des dépenses et de l'endettement publics. Soumis à ses propres priorités comme aux injonctions européennes, l'État à travers les réformes ayant pour cible les collectivités locales et leurs finances cherche à :

- limiter, au nom d'impératifs de compétitivité et de croissance, les impôts sur l'appareil productif ;
- rationaliser la dépense publique, comme l'envisageait encore récemment le précédent gouvernement lors d'un séminaire en novembre 2011, avec à la clé une révision générale des politiques locales. Les collectivités devaient continger leur dépenses, de personnel notamment, sous peine de voir diminuer leurs fonds attribués par l'État ;
- alléger la dette locale. La part de cette dernière dans l'endettement public d'ensemble a diminué (elle en représentait environ un tiers en 1980, contre à peu près 10 % aujourd'hui).

Son poids, aux alentours de 8 % du produit intérieur brut (PIB), reste, par ailleurs, modeste (tableau 1).

**Tableau 1. Dette publique en % du PIB de 1980 à 2010 au sens de Maastricht<sup>1</sup>**

	1980	1990	2000	2010
État central	12,4 %	25,5 %	45,7 %	64,4 %
Organismes divers d'administration centrale	0,3 %	0,2 %	1,3 %	0,8 %
<b>Administrations publiques locales (APUL)</b>	<b>6,9 %</b>	<b>8,7 %</b>	<b>7,3 %</b>	<b>8,3 %</b>
Administration de sécurité sociale	1,1 %	0,8 %	3,0 %	8,8 %
Total administrations publiques	20,7 %	35,2 %	57,5 %	82,3 %

Source : Insee et DGCL. 2012. *Comptes nationaux – Base 2005*<sup>2</sup>.

Ces réformes s'inscrivent dans une période où les dotations versées par l'État aux collectivités locales sont déjà gelées en valeur. Recevant moins, les collectivités devraient dépenser moins, mais, parallèlement, au nom des principes d'efficacité et de subsidiarité, de nombreuses compétences et charges étatiques sont transférées vers la sphère locale. De la sorte, l'État entend réduire ses dépenses avec la dévolution des transports ferrés de voyageurs confiés aux régions, et celle d'une large part de la voirie nationale aux départements, également désignés comme chefs de file en matière d'action sociale.

### **Des collectivités territoriales attachées à leur autonomie et à leurs prérogatives**

Historiquement, politiquement, et avec une force renouvelée depuis les Actes dits I et II de décentralisation (1980-1981 et 2003-2004), les collectivités sont investies d'un rôle essentiel : produire des services publics locaux utiles au développement des territoires et au bien-être des habitants. Le levier fiscal et financier est considéré par les élus comme un moyen substantiel d'agir et d'affirmer l'existence du local, principalement palpable au travers de ses investissements qui constituent l'essentiel de l'investissement public (tableau 2). À l'occasion de la conférence sur les finances locales tenue en février 2012, les représentants d'associations nationales d'élus (Association des maires de France, Association de maires de grandes villes de France, Association des petites villes de France, Assemblée des communautés de France et Association des communautés urbaines de France) se sont dits prêts à s'associer à l'effort national de réduction des dépenses publiques. Ils conditionnent néanmoins leur participation à la mise en place d'un processus de concertation étroite et refusent une norme d'encadrement de l'évolution des dépenses publiques locales et tout système de *bonus-malus*, dans lequel les aides de l'État seraient modulées selon le caractère plus ou moins vertueux de la gestion locale. De façon quasi-unanime, les associations d'élus estiment avoir fait suffisamment d'effort en matière de rationalisation de leurs activités et de maîtrise de leurs dépenses. Les représentants de collectivités confrontées à de graves difficultés territoriales et sociales affirment, eux, souffrir d'une pénurie de moyens qui pèse sur leurs services publics.

<sup>1</sup> La dette au sens de Maastricht couvre l'ensemble des administrations publiques au sens des comptes nationaux : l'État, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale (Insee).

<sup>2</sup> [http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat\\_annu/base\\_2005/donnees/xls/t\\_3101.xls](http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2005/donnees/xls/t_3101.xls)

**Tableau 2. Niveau et poids de l'investissement des administrations publiques locales en milliards d'euros et en %**

	1980	1990	2000	2010
Formation brute de capital fixe (FBCF) des APUL	20,7	29,8	35,6	36,2
% de l'investissement public	65,9 %	68,3 %	70,8 %	70,1 %

Source : Insee. 2012. *Comptes nationaux – Base 2005*<sup>3</sup>.

L'intercommunalité, rompant avec les limitations en termes de périmètre et de ressources, s'est parfois révélée propice à une nouvelle offre de services, de meilleure qualité, voire de moindre coût. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont ainsi connu un franc succès. On dénombre aujourd'hui pratiquement 2 600 EPCI. Les communautés urbaines, de communes ou d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle réunissent 96 % des communes et rassemblent 92 % de la population. Au quotidien, le local est aussi vecteur d'innovation. La mutualisation, dans le cadre communautaire, donne notamment l'occasion d'adopter de nouvelles dispositions techniques, de rationaliser une offre de prestations qui n'était pas optimale et d'envisager des modes renouvelés de partage des charges et de tarification des services.

À l'appui de leurs prises de position, les collectivités peuvent se targuer d'être dans une situation globalement saine. La Cour des comptes note même qu'à la faveur d'un marché immobilier dynamique, grâce à la croissance des impôts indirects, les équilibres se sont améliorés entre 2010 et 2011, les recettes augmentant plus rapidement que les dépenses. Les déficits locaux sont réduits. Ils ne dépassaient pas 1,7 milliard d'euros en 2010, soit environ 0,1 % du PIB quand le déficit public total s'élevait à plus de 7 % du PIB. La solvabilité des collectivités territoriales est bonne. Globalement, l'investissement local reprend sa dynamique, comme le constate le dernier rapport annuel de l'Observatoire des finances locales (2012). La croissance n'est certes pas partout au rendez-vous et l'embellie ne suffit pas à apaiser les tensions et à aplanir les difficultés des communes ou communautés en butte à des difficultés sociales, urbaines et financières. L'essor d'ensemble est néanmoins essentiel pour renouer avec la croissance, voire la relancer. Les plans de relance nationaux, mis en place par le gouvernement précédent, ne l'ignoraient pas. Dans celui initié en 2009, il était, en effet, attendu que les collectivités jouent un rôle actif dans de nombreux chantiers cofinancés par le plan, pour des domaines particuliers, dont l'enseignement supérieur, le patrimoine et la culture. On escomptait même qu'elles lancent, elles aussi, des plans de relance locaux. De façon à stimuler leurs investissements, elles ont bénéficié d'un versement anticipé du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qui leur revient, soit environ 3,8 milliards d'euros. Liberté leur était laissée de consacrer les financements aux équipements de leur choix ; elles devaient, en contrepartie, s'engager à ne pas ralentir leurs efforts les années suivantes.

### **Vers une dissociation entre niveau de collectivités**

Derrière ses paravents formés par de multiples mécanismes, la réforme fiscal-financière de 2010 laisse émerger un cadre d'évolution des ressources fiscales et financières renouvelé, dissociant assez largement les différents niveaux de collectivités territoriales. Globalement, pour davantage de lisibilité et de responsabilisation, à chaque niveau de collectivité échoient des impôts reposant sur des contribuables différents. Les régions perçoivent uniquement des contributions prélevées sur les activités économiques ; les impôts directs des départements proviennent principalement des entreprises et des ménages ; les ressources revenant aux communes et à leurs intercommunalités reposent d'abord sur les ménages et dans une moindre mesure sur les entreprises. Dans le même temps, les compétences de chacun tendent à devenir plus spécifiques. Jusque-là, les investissements locaux étaient financés *via* des participations financières des différentes collectivités trouvant tout

<sup>3</sup> [http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat\\_annu/base\\_2005/donnees/xls/t\\_3205.xls](http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2005/donnees/xls/t_3205.xls)

intérêt à leur réalisation. Désormais, dans un souci d'efficacité, les possibilités de financements croisés sont notoirement restreintes. Ainsi, les destins financiers des différents types de collectivités, auparavant liés, deviennent-ils largement dissociés.

Cette dissociation se trouve également renforcée par la quasi-disparition des marges de manœuvre fiscales (*via* l'évolution des taux) pour les régions et par leur forte diminution pour les départements. On assiste à une forme de recentralisation de la ressource, désormais largement subordonnée à des décisions étatiques. Les marges sont préservées pour les communes et pour les communautés (tableau 3). Un lien fiscal inédit est ainsi établi entre les intercommunalités et les ménages, qui deviennent des contribuables essentiels par l'intermédiaire des taxes foncières et de la taxe d'habitation. Il est, par ailleurs, escompté que la réévaluation à venir des valeurs locatives fiscales (qui servent à asseoir ces cotisations) instaure davantage de justice fiscale entre les contribuables.

**Tableau 3. Part des ressources locales dont les collectivités locales ont la maîtrise avant et après la réforme de la taxe professionnelle (simulations sur la base des données 2008)**

	Avant la réforme	Après la réforme
Communes et communautés	48 %	41 %
Départements	35 %	16 %
Régions	30 %	11 %

Source : *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales* présidé par Gilles Carrez et Michel Thénault, mai 2010, p. 14-15.

Simultanément, le pari de l'intercommunalité est réaffirmé. La carte actuelle des regroupements manquait de pertinence. Sa rationalisation, étroitement menée sous direction étatique, est en cours. Des compétences étendues sont prévues pour les nouvelles métropoles, en phase avec les réalités socio-urbaines actuelles. La dynamique d'intégration est accentuée avec l'instauration du potentiel financier intercommunal agrégé (PFIA) institué par la loi de finances rectificative de 2011 du 28 décembre 2011. Ce nouvel indicateur, en cumulant la richesse potentielle des communes et de leur intercommunalité et en faisant abstraction des choix fiscaux locaux, vise à rendre compte de la richesse territoriale potentielle. Pour marquer le changement de paradigme, les directives du ministère de l'Intérieur préfèrent désormais le vocable d'« ensemble intercommunal » à celui de « bloc local », jusque-là utilisé.

Enfin, après l'acceptation du principe avec la loi de finances de 2011, le projet de celle de 2012 consacre l'instauration d'une péréquation entre collectivités locales (péréquation horizontale), *via* en particulier le nouveau Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le dispositif montera progressivement en puissance. Son montant va croître, passant de 150 millions d'euros en 2012 à environ 1 milliard en 2016, représentant alors 2 % des ressources communales et intercommunales. La solidarité doit désormais se renforcer entre les collectivités de même niveau, quand l'État limite et cible davantage ses interventions péréquatrices incluses dans la dotation globale de fonctionnement (DGF). Les questions relatives à l'articulation entre les deux mécanismes ont été peu, voire pas, posées. Il en résulte, pour certains territoires, des risques de sous- ou de contre-péréquation, les mécanismes verticaux ou horizontaux de redistribution pouvant avoir des effets contraires ou cumulatifs.

Alors que le cadre d'ensemble semblait fixé et entrer dans une phase de consolidation, une nouvelle forme de tension, assaillant les collectivités locales, apparaît. Elle tient aux restrictions des possibilités d'emprunts, consécutives aux mesures de régulation de l'activité bancaire, dites de Bâle III. Sans mesure de sauvetage et sans émergence de nouvelles dispositions (création d'une agence propre de financement, lancement d'emprunts obligataires, externalisation des dépenses, etc.), l'investissement public local est en péril.

Au final, la crise économique et financière rappelle aux collectivités locales que leurs ressources financières font partie intégrante d'un système financier global. Elles peuvent estimer, sous certains aspects, qu'elles en sont les victimes collatérales. Toutefois, la restriction des ressources et la réforme financière mettent aussi à l'épreuve leur sens de la solidarité, tant à l'échelle locale qu'à l'échelon national. Elles ne sauraient, en outre, mésestimer les injonctions qui leur sont adressées par un État, soumis aux pressions des institutions et des partenaires européens, qui, bon an, mal an, détient les clés de la régulation.

### **Bibliographie**

- AdCF (Assemblée des Communautés de France). 2009. « Taxe professionnelle : quelles solutions de remplacement ? », *Orientations adoptées par le conseil d'administration de l'AdCF du 12 mars 2009*, AdCF.
- Adels (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale). 2009. « Les dix enjeux de la réforme des collectivités locales », *Territoires*, n° 494, p. 8-13. URL : [www.adels.org/territoires/EvenementTerritoires494.pdf](http://www.adels.org/territoires/EvenementTerritoires494.pdf), consulté le 28 juin 2012.
- Balladur, É. 2009. *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au président de la République*, « Il est temps de décider », *Journal officiel* du 5 mars 2009.
- Bezes, P. et Siné, A. 2011. *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Conseil économique et social. 2006. « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », *Rapport*, présenté par Philippe Valletoux.
- Cour des comptes. 2005. « L'intercommunalité en France », *Rapport au président de la République*, Paris : La Documentation française.
- Dexia – Crédit local de France. 2012. *Supplément à l'analyse des lois de finances. Précisions concernant le FPIC*. URL : <http://www.dexia-creditlocal.fr/collectivites-locales/expertise/Documents/2012/Suppl%C3%A9ment%20LFI2012.pdf>, consulté le 28 juin 2012.
- DGCL (Direction générale des collectivités locales). 2012. *Les collectivités locales en chiffres*, Paris : Éditions de la DGCL.
- Gilbert, G. et Guengant, A. 2004. « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », *Économie et Statistique*, n° 373, p. 81-108.
- Observatoire des finances locales. 2012. *Les finances des collectivités locales en 2012*, Paris : DGCL.

**Françoise Navarre** est maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil Val-de-Marne) et membre du laboratoire de recherche Lab'Urba. Elle est co-auteure (avec Sonia Guelton et Marie-Paule Rousseau) de *L'Économie de l'aménagement* (2011, Paris : Soteca).

**Marie-Paule Rousseau** est maître de conférences à l'Institut français d'urbanisme (université Paris-Est Marne-la-Vallée) et membre du laboratoire de recherche Lab'Urba. Elle est co-auteure (avec Sonia Guelton et Françoise Navarre) de *L'Économie de l'aménagement* (2011, Paris : Soteca).

### **Pour citer cet article :**

Françoise Navarre & Marie-Paule Rousseau, « Les finances locales sous tension », *Métropolitiques*, 8 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-finances-locales-sous-tension.html>.