

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

*ÉVALUATION ET SUIVI  
DES RELATIONS  
FINANCIÈRES ENTRE  
L'ÉTAT ET LES  
COLLECTIVITÉS LOCALES*

2008  
Avis présenté par  
M. Philippe Valletoux



**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance des 7 et 8 octobre 2008**

---

***ÉVALUATION ET SUIVI DES RELATIONS  
FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT  
ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES***

---

**Avis du Conseil économique, social et environnemental  
présenté par M. Philippe Valletoux, rapporteur  
au nom de la section des finances**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 26 février 2008 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)



## SOMMAIRE

<b>Première partie - Texte adopté le 8 octobre 2008 .....</b>	<b>1</b>
<b>AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du 8 octobre 2008.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>I - LES FINANCES LOCALES AU SEIN DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>10</b>
A - LES FINANCES PUBLIQUES DEPUIS 1982 .....	11
B - LA SITUATION DES FINANCES LOCALES .....	13
C - LE BUDGET DE L'ÉTAT DANS LES FINANCES LOCALES .....	18
1. Quelques rappels à propos du budget de l'État.....	18
2. Les modalités d'intervention financière de l'État dans les budgets locaux .....	19
3. Les relations « extra-budgétaires » à caractère financier.....	20
<b>II - LE SUIVI DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES.....</b>	<b>22</b>
A - LES OUTILS À METTRE EN COMMUN.....	24
1. Une base statistique plus homogène .....	24
2. Un cadre financier global qui reste à établir .....	25
3. Des concepts à revisiter .....	26
B - DES OBJECTIFS À PARTAGER.....	27
1. La synthèse comme base de la responsabilité.....	27
2. Des principes à définir.....	28
3. Des calendriers à respecter .....	29
C - UN DIALOGUE QUI RESTE À ÉTABLIR .....	30
1. Un lieu à conforter.....	30
2. Une expertise à renforcer.....	30
3. Des évaluations permanentes.....	31
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>33</b>
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>35</b>
<b>ANNEXE À L'AVIS.....</b>	<b>55</b>
<b>SCRUTIN.....</b>	<b>55</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>57</b>
<b>LISTE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>59</b>



**Première partie**  
**Texte adopté le 8 octobre 2008**



## **AVIS**

**adopté par  
le Conseil économique, social et environnemental  
au cours de sa séance du 8 octobre 2008**



Le 26 février 2008, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des finances la préparation d'un avis sur *Évaluation et suivi des relations financières entre l'État et les collectivités locales*<sup>1</sup>. La section a désigné M. Philippe Valletoux comme rapporteur.

Pour son information, la section a entendu les personnalités suivantes :

- M. Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône ;
- M. Frédéric Iannucci, chef de service des collectivités locales à la direction générale des finances publiques au ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique ;
- M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales ;
- M. Jean-Luc Mercadié, directeur général des services de la région Aquitaine.

Le rapporteur tient à remercier l'ensemble des personnes ayant apporté leur concours à l'élaboration de cet avis.

\*  
\*            \*

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 156 voix et 19 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).



## INTRODUCTION

La décentralisation constitue sans nul doute un des axes majeurs des évolutions institutionnelles de notre pays et ceci est illustré par l'engagement des gouvernements successifs au cours des quarante dernières années. Comment ne pas rappeler à nouveau les prises de positions très nettes en la matière prises par le Général de Gaulle, puis par le Président Valéry Giscard d'Estaing - se référant notamment aux analyses de la Commission Guichard - et enfin par le Président François Mitterrand dont le gouvernement dirigé par Pierre Mauroy engageait dès 1981, sur l'impulsion du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, un programme législatif de grande ampleur conduisant aux évolutions institutionnelles que nous vivons aujourd'hui - après d'ailleurs qu'elles aient été complétées par les lois de 2003-2004 adoptées à l'instigation du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, sous l'autorité du Président Jacques Chirac.

On aurait donc pu légitimement espérer qu'une volonté politique aussi bien partagée en matière institutionnelle serait accompagnée par un souci conséquent de clarification et de lisibilité en matière financière et fiscale. On sait bien qu'il n'en a rien été, et le Conseil économique, social et environnemental a déjà eu l'occasion de prendre en la matière des positions remarquées, que ce soit en ce qui concerne les modalités d'un partenariat assumé entre l'État et les collectivités locales pour la réalisation de grands programmes d'investissements et d'infrastructures, mais aussi et surtout en ce qui concerne une évolution jugée par tous nécessaire du régime de la fiscalité locale.

À la suite notamment de l'avis adopté le 13 décembre 2006, le Conseil économique, social et environnemental ne pouvait donc que se réjouir des prises de position en la matière adoptées successivement par le Premier ministre François Fillon :

### Encadré 1 : Installation de la Conférence nationale des exécutifs le 4/10/2007 (extrait) :

« Je suis animé par trois convictions. La conviction que la modernisation de la France exige une ambition commune (...), c'est parce que je crois à la décentralisation qu'il me paraît nécessaire de faire converger enjeux nationaux et enjeux locaux. La conviction que les relations entre l'État et les collectivités locales restent insatisfaisantes car trop complexes, pas assez efficaces et souvent même ambiguës. La conviction qu'il faut de la clarté, et pour cela il faut un pacte de responsabilité entre l'État et les collectivités locales.

Cette conférence a pour but de répondre à la nécessité d'un dialogue nourri et franc (...) Elle sera notamment, pour la réforme de la fiscalité locale, le lieu naturel de la réflexion et de la concertation entre l'État et les collectivités locales ... ».

puis par les présidents des associations représentatives des communes, des départements et des régions :

**Encadré 2 : Pour une réforme du système fiscal local**  
**Rapport pour une mise en œuvre opérationnelle de l'avis du Conseil économique et social - novembre 2007 (extrait)**

« Les Présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France ont décidé, à partir des principes qui leur sont communs et d'orientations partagées, (...) et sur la base de l'avis du Conseil économique, social et environnemental dont ils partagent la philosophie générale, de présenter un document :

- qui souligne les raisons objectives et structurelles qui rendent nécessaire et urgente une réforme globale de notre système fiscal local ;
- qui fixe les conditions qu'il convient de réunir pour entreprendre et réussir cette réforme ;
- qui expose parmi toutes les orientations possibles celles qui leur paraissent devoir être privilégiées ;
- qui propose, pour enclencher le processus d'une réforme concertée entre l'État et les collectivités territoriales, la création d'un acte symboliquement et politiquement fondateur ».

et enfin et surtout par le Président de la République Nicolas Sarkozy :

**Encadré 3 : Discours devant les maires de France réunis en congrès**  
**le 20 novembre 2007 (extrait)**

« (...) Un Grenelle de la fiscalité locale, j'y suis prêt. Et là encore, nous avons à choisir deux voies : la voie des impôts que l'on ne reconnaît plus à force de les avoir modifiés partiellement (...) et plus personne ne comprend rien au maquis de la fiscalité. (...) Au contraire, mettons-nous au moins d'accord sur des principes directeurs, et même sur des principes assez précis (...) c'est un sujet extrêmement complexe mais à conséquences politiques lourdes. Les élus doivent prendre leurs responsabilités ; je les prendrai, si vous le voulez bien, avec vous ».

Si l'on ajoute à cela les recommandations contenues dans le rapport Richard (axé, à la demande conjointe du ministre du Budget et du ministre en charge des Collectivités locales dans le cadre de la Conférence nationale des finances publiques, sur la maîtrise et le pilotage de la dépense publique locale) et dans le rapport Lambert (consacré, dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques engagée par le gouvernement actuel, aux relations entre l'État et les collectivités locales), un certain optimisme était de mise tout au long de l'année 2007 quant à la mise en œuvre rendue enfin possible d'un triptyque « clarification des compétences - pilotage de la dépense - nouvelle donne fiscale » qui devait traduire la juste part que doivent assumer les collectivités locales dans la recherche de l'équilibre global des finances publiques, de l'efficacité de la dépense publique et de la modération des prélèvements obligatoires.

C'est pour s'inscrire dans cette dynamique que le Conseil économique, social et environnemental a entrepris d'apporter un nouvel éclairage sur les conditions requises pour que ces évolutions soient entreprises avec les meilleures chances d'aboutir. Ceci s'avère d'autant plus opportun aujourd'hui, après que le

premier semestre 2008 soit venu refroidir l'optimisme de 2007, en raison notamment du déroulement des élections municipales et cantonales - qui ont vu les uns et les autres disposer de moins de temps pour le débat national mais aussi de leur résultat, qui a certainement contribué à raidir les positions pour un échange national serein. Mais, au-delà de ces considérations conjoncturelles, on peut espérer que cela ne devrait conduire qu'à des retards dans la reprise du dialogue nécessaire entre l'État et les collectivités locales dans un pays qui s'est défini constitutionnellement comme une République dont l'organisation est décentralisée. Certes, on ne peut faire aujourd'hui l'économie d'un débat sur les compétences, inédit dans notre pays où chacun des niveaux d'administration publique s'est vu reconnaître une compétence dite générale, initialement l'apanage de l'État et de la commune. Rappelons qu'en la matière la seule position exprimée est celle d'une spécialisation des compétences de l'échelon départemental et de l'échelon régional, sans que personne ait jusqu'ici détaillé ce que cela voudrait dire dans les faits. Quelle que soit d'ailleurs l'orientation adoptée, on buterait rapidement sur le sujet de la quantification des mouvements financiers mis en cause par l'affectation de telle compétence à l'un ou l'autre échelon d'administration publique. C'est l'objet même du présent avis : il faut notamment mettre l'accent sur les difficultés qui demeurent dans la bonne appréhension effective (donc chiffrée) dans les matières financières qui sont l'amont et l'aval des décisions qu'il convient de prendre au plan national pour permettre tout à la fois au pays de réaliser les objectifs qu'il s'est lui-même fixés, aux contribuables de comprendre la part qui leur incombe et aux citoyens de juger de l'équité des politiques publiques.

La plupart des analyses et propositions récentes contenues dans les divers rapports déjà cités ont recueilli un large assentiment, ce qui devrait donc permettre d'entreprendre enfin la réforme des finances de la décentralisation. Mais encore faut-il que les responsables des différents niveaux institutionnels disposent enfin d'un cadre financier global de référence, les finances locales sont une part de l'ensemble des finances publiques, et les interdépendances restent trop souvent mal décrites. Il faudrait également qu'ils s'accordent sur les modalités d'un dialogue fructueux dans le cadre d'enceintes *ad hoc* - la Conférence nationale des exécutifs récemment instituée est certainement le lieu adéquat si les diverses parties prenantes la font vivre avec intelligence.

Même s'il a contribué à faire avancer les esprits en la matière, le Conseil économique, social et environnemental ne veut pas pour autant verser dans un optimisme outrancier car il sait les leçons de l'histoire en la matière, si bien décrites par le rapport de la commission Guichard (1975) :

*« Il n'y aurait pire manque de réalisme que de faire comme si les collectivités locales étaient seules dans la nation, comme si la réforme des collectivités locales pouvait ignorer les grands équilibres économiques et les décisions politiques majeures qui organisent la vie collective du pays. Ces équilibres et décisions, et la marge disponible pour les faire évoluer, se situent nécessairement en amont de la réforme proposée (...). Il est donc nécessaire que les propositions soient précédées par une réflexion sur ces choix fondamentaux : ils délimitent le champ des possibles et la frontière des illusions.*

*La Commission est consciente des difficultés d'une réforme des collectivités locales et des finances locales. Tant de projets, tant de réflexions, sont jusqu'ici restés lettre morte. Certes, toutes les propositions de réforme n'étaient pas également animées d'un réel désir d'aboutir. Mais inversement beaucoup de projets sincères n'ont pas été appliqués, sauf quelques bribes parfois. L'histoire de la réforme locale est celle de son constant ajournement. Les causes de blocage, les motifs de rejet appellent réflexion. Sur quels préalables faudra-t-il donc obligatoirement réunir un accord pour que la réforme ait une chance ? »*

L'État et les collectivités locales partagent dans ce pays l'obligation de mettre à disposition de l'ensemble des citoyens les services publics susceptibles de leur permettre le bon accomplissement de leur rôle économique et social, et de disposer des conditions optimales de bien-être et de vie décente. Ceci est de nature à transcender les positions partisans et à conduire à des prises de positions confortées par des éléments de jugement objectifs. Par le présent avis, le Conseil économique, social et environnemental souhaite donc rappeler l'ensemble des responsables concernés à leur devoir de clarté et de pédagogie. L'ambition des recommandations émises dans le présent avis est à mesurer à cette aune.

## **I - LES FINANCES LOCALES AU SEIN DES FINANCES PUBLIQUES**

Pour dresser le cadre dans lequel s'établissent les relations financières entre l'État et les collectivités locales, ou encore celles qui existent entre les collectivités locales, il paraît utile de présenter successivement :

- les finances publiques depuis 1982, pour positionner les finances locales au sein de l'ensemble financier public ;
- l'évolution des éléments constitutifs des finances locales depuis 1982, pour mieux appréhender la part relative de chacun des niveaux d'administration publique locale ;
- la part que l'État représente désormais dans le financement des budgets locaux.

Pour en juger, il faut :

- dans le premier cas, recourir aux termes de la comptabilité nationale – qui contribuent à constituer les agrégats utilisés notamment dans les comparaisons internationales ;
- dans les deux autres cas, recourir aux statistiques de comptabilité publique, qui ressortent de l'agrégation des budgets ou comptes de chaque entité publique.

Ces deux modes de comptabilisation - dont les finalités sont différentes - amènent à relever, pour des données ou résultats qui sont jugés équivalents, des valeurs qui ne le sont pas. C'est une des principales sources de confusion dans les analyses ; il convient à chaque fois de bien préciser d'abord à quel système on se réfère.

#### A - LES FINANCES PUBLIQUES DEPUIS 1982

Les agrégats financiers présentés ci-après sont issus des comptes nationaux établis par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) - en termes de comptabilité nationale. Dans ce référentiel, les Administrations publiques locales (APUL) représentent un champ plus large que celui des seules collectivités locales. En effet, les APUL comprennent, au-delà des collectivités territoriales proprement dites (communes, départements, régions), de leurs groupements à fiscalité propre et de leurs services annexes, divers « organismes d'administration locale » (chambres d'agriculture, chambres de commerce, chambres des métiers, Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER)...). *A contrario*, certains syndicats de communes et régies sont exclus du champ des APUL, par référence à certaines conditions de couverture de leurs coûts par leurs ventes.

De plus, les comptes nationaux diffèrent notamment des comptes de comptabilité publique sur deux points :

- les mouvements de dette ne sont pas retracés ;
- le compte des APUL s'effectue par consolidation des mouvements entre collectivités ;
- l'investissement public ou FBCF (Formation brute de capital fixe) correspond à l'investissement net.

En préalable à la présentation des agrégats publics dans leur évolution entre 1982 et 2007, on rappellera que cette période a été marquée par une croissance continue (sauf en 1993, seule année de récession) mesurée par une augmentation annuelle moyenne du Produit intérieur brut (PIB) de + 4,9 % en valeur et de + 2,1 % en volume, compte tenu d'une hausse annuelle moyenne des prix du PIB de + 2,7 %, dans une période où l'inflation s'est repliée de + 12 % à + 2 %. On retiendra également que le niveau des taux d'intérêt a été en baisse continue dans la période (les taux longs passant d'un niveau moyen de près de 16 % en 1982 à celui d'environ 4 % en 2007).

Après avoir rappelé que, par convention et pour des raisons de comparaison du coût du travail, sont incluses dans les dépenses publiques des « cotisations sociales imputées » pour un montant total de 33,3 mds d'euros, affectées pour l'essentiel aux administrations centrales, les **dépenses publiques consolidées** en 2007 (991 mds d'euros) représentaient 52,4 % du PIB contre 49,8 % en 1982, soit une progression annuelle moyenne sur la période de + 5,1 % en valeur et de + 2,3 % en volume.

Hors consolidation, les montants concernés se répartissent comme suit :

- Administrations de Sécurité sociale : 459,7 mds d'euros (24,3 % du PIB, contre 21,8 % en 1982) ;
- Administrations centrales : 411,4 mds d'euros (21,7 % du PIB, contre 24,9 % en 1982) ;
- Administrations locales : 212,2 mds d'euros (11,2 % du PIB, contre 8,5 % en 1982).

Au sein de ces dépenses, **l'investissement public** ou Formation brute de capital fixe (FBCF) s'élevait en 2007 à 61,7 mds d'euros - soit 3,3 % du PIB (contre 3,3 % en 1982) et de 15,2 % de la FBCF nationale.

Ce montant se répartit comme suit :

- Administrations de Sécurité sociale : 6,3 mds d'euros (10,2 % de la FBCF publique) ;
- Administrations centrales : 10,3 mds d'euros (16,7 % de la FBCF publique) ;
- Administrations locales : 45,1 mds d'euros (73,1 % de la FBCF publique).

En 2007, les **prélèvements obligatoires** (818,9 mds d'euros) représentaient 43,3 % du PIB contre 41 % en 1982, soit une progression annuelle moyenne sur la période de + 5,1 % en valeur et de + 2,3 % en volume.

Ce montant se répartit comme suit :

- Administrations de Sécurité sociale : 416,1 mds d'euros (50,8 % des Prélèvements obligatoires (PO), contre 43,7 % en 1982) ;
- Administrations centrales : 290,4 mds d'euros (35,5 % des PO, contre 45,7 % en 1982) ;
- Administrations locales : 107,5 mds d'euros (13,1 % des PO, contre 8,7 % en 1982) ;
- Contribution au budget de l'Union européenne : 4,9 mds d'euros (0,6 % des prélèvements obligatoires contre 1,9 % en 1982).

En 2007, **le besoin de financement** (- 50,6 mds d'euros) a représenté 2,67 % du PIB, se répartissant comme suit :

- Administrations de Sécurité sociale : - 1,6 md d'euros (0,08 % du PIB) ;
- Administrations centrales : - 41,8 mds d'euros (2,21 % du PIB) ;

- Administrations locales : - 7,2 mds d'euros (0,38 % du PIB).

En 2007, la **dette publique** (1209,5 mds d'euros) représentait 63,9 % du PIB contre 25,3 % en 1982, soit une progression annuelle moyenne sur la période de l'ordre de 8,8 % en valeur et 6,0 % en volume.

Ce montant se répartit comme suit - après avoir rappelé que la dette de la Caisse d'amortissement de la dette sociale est par convention imputée aux administrations centrales :

- Administrations de Sécurité sociale : 46,4 mds d'euros (soit 3,8 % du total, contre 4,3 % en 1982) ;
- Administrations centrales : 1027,4 mds d'euros (soit 85,0 % du total, contre 66,5 % en 1982) ;
- Administrations locales : 135,7 mds d'euros (soit 11,2 % du total, contre 29,2 % en 1982).

**Au total**, on retiendra que :

- les dépenses publiques (hors dette) ont progressé plus vite que le PIB ;
- le secteur local a mené un effort continu d'investissement, représentant près des 3/4 de l'investissement public ;
- le taux de prélèvements obligatoires est globalement en hausse sur la période - avec un sous-total « administrations centrales et locales » en diminution ;
- le besoin de financement relève principalement des administrations centrales ;
- l'endettement public s'est accru fortement, essentiellement du fait des administrations centrales.

## B - LA SITUATION DES FINANCES LOCALES

Comme indiqué plus haut, les chiffres qui suivent résultent de l'agrégation des comptes des collectivités locales telle qu'elle est effectuée par les services comptables du Trésor. On rappellera donc qu'à la différence de la comptabilité nationale, la comptabilité publique ne procède pas à la consolidation des mouvements financiers entre collectivités (une dépense de l'une vers une autre correspond à une recette de l'autre) mais enregistre les mouvements de dette (emprunts nouveaux et amortissements de dette ancienne).

Entre 1982 et 2007, la situation financière d'ensemble des collectivités locales peut être caractérisée comme suit :

- les dépenses hors remboursement de dette ont progressé de + 5,9 % en moyenne annuelle, contre + 4,9 % pour le PIB ;
- ce taux moyen de croissance annuelle - qui se décline différemment pour le fonctionnement (+ 6,1 %) et pour l'investissement (+ 5,3 %) -

s'explique notamment par la prise en charge de nouvelles compétences d'abord à partir de 1983-1984 (principalement lycées et collèges), puis surtout depuis 2002 (Allocation personnalisée à l'autonomie (APA), Revenu minimum d'insertion (RMI), Transport express régional (TER), Technicien et ouvrier de service (TOS), etc.) ;

- compte tenu d'une progression importante des recettes hors emprunts et notamment des principales ressources fiscales, sous le double effet de bases dynamiques et de taux en augmentation continue, mais aussi compte tenu des ressources nouvelles en compensation de compétences transférées, l'excédent de fonctionnement conséquent dégagé chaque année a permis de contribuer de façon toujours plus importante (71 % en 2007 contre 41 % en 1982) à l'autofinancement d'une politique soutenue d'investissement. Ce qui, ajouté aux subventions et participations affectées à l'investissement, a permis de limiter le recours à l'endettement (9 % en 2007 contre 38 % en 1982). On retiendra que la période 1997-2002 a même été marquée par un désendettement - les collectivités locales remboursant ces années-là plus d'amortissements des emprunts précédents qu'elles n'avaient recours à des emprunts nouveaux. Si bien que le ratio dette locale/PIB, qui était de 7,4 % en 1982, s'établit à 6,3 % en fin de période (avec dans la période un maximum de 9 % en 1999).

La situation financière globale des collectivités locales est donc communément jugée satisfaisante, tout en rappelant que cette situation globale masque de grandes disparités de situations individuelles - ce qui justifie le souci (non encore satisfait) d'une plus grande péréquation des ressources.

Les données établies pour l'exercice 2007 par le ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique (direction générale des finances publiques) et figurant dans le rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales, sont présentées dans les tableaux ci-après - en rappelant qu'en ce qui concerne le bloc « Communes et groupements à fiscalité propre », seuls les mouvements relatifs à la Taxe professionnelle unique (TPU) font l'objet d'une consolidation.

Tableau 1 : Le tableau financier d'ensemble des collectivités locales en 2007

en milliards d' euros	TOTAL <i>non consolidé</i>	Régions	Départements	Communes et Groupements à fiscalité propre
Dépenses de fonctionnement	132,3	14,1	45,1	73,1
Recettes de fonctionnement	161,3	19,6	54,3	87,4
<b>Solde de fonctionnement</b>	<b>+ 29,0</b>	<b>+ 5,5</b>	<b>+ 9,2</b>	<b>+ 14,3</b>
Dépenses d'investissement	67,9	10,4	16,7	40,8
Recettes d'investissement	38,0	4,7	7,1	26,2
<b>Solde d'investissement</b>	<b>- 29,9</b>	<b>- 5,7</b>	<b>- 9,6</b>	<b>- 14,6</b>
<b>Solde global</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,3</b>

Tableau 2 : Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales

en milliards d' euros	TOTAL <i>non consolidé</i>	Régions	Départements	Communes et Groupements à fiscalité propre
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>132,3</b>	<b>14,1</b>	<b>45,1</b>	<b>73,1</b>
Intérêts de la dette	4,2	0,5	0,8	2,9
Achats et charges externes	26,2	1,4	5,3	19,5
Personnel	44,6	1,6	8,4	34,6
Transferts versés	53,4	10,3	30,1	13,0
Autres	3,9	0,3	0,5	3,1

Les **dépenses d'intervention** (ou transferts versés) - en hausse de 6,5 % par rapport à 2006 - constituent désormais le premier poste de dépenses locales et sont principalement le fait des départements qui sont en charge des subventions ou prestations sociales en faveur des ménages.

Les **dépenses de personnel** (34 % du total des dépenses) résultent d'une augmentation encore substantielle (+ 9,5 % par rapport à 2006), à la fois pour des raisons classiques connues (hausse des effectifs, augmentation salariale) mais aussi du fait des transferts de personnel découlant des transferts de compétences décidés par l'État (notamment TOS à partir de 2007).

Tableau 3 : Les recettes de fonctionnement des collectivités locales

en milliards d' euros	TOTAL <i>non consolidé</i>	Régions	Départements	Communes et Groupements à fiscalité propre
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>161,3</b>	<b>19,6</b>	<b>54,3</b>	<b>87,4</b>
Impôts et taxes	93,7	10,5	35,0	48,2
<i>dont Impôts locaux</i>	62,5	4,4	19,0	39,1
<i>Autres</i>	31,2	6,1	16,0	9,1
Concours de l' Etat	47,7	8,3	13,2	26,2
<i>dont DGF</i>	38,9	5,2	11,6	22,1
<i>Autres</i>	8,8	3,1	1,6	4,1
Autres recettes	19,9	0,8	6,1	13,0

Les **recettes fiscales** (58 % du total des recettes de fonctionnement) ont connu en 2007 des progressions contrastées par rapport à 2006 : + 3,2 % pour la fiscalité directe (les 4 taxes : Taxe d'habitation (TH), Taxe sur le foncier bâti (FB), Taxe sur le foncier non bâti (FNB), Taxe professionnelle (TP) ) et + 13,9 % pour les autres impôts - mais principalement du fait des produits de fiscalité indirecte attribués aux départements et aux régions en compensation des compétences nouvellement transférées.

Les **concours de l'État** (30 % du total des recettes de fonctionnement au global) représentent une proportion différente pour les départements (24 %) ou, pour les régions (42 %). L'année 2007 est la dernière année d'application du « contrat de croissance et de solidarité » qui prévoyait une progression forfaitaire (inflation + 33 % de l'évolution du PIB de l'année précédente) pour les 2/3 des concours financiers de l'État (*cf.* chapitre suivant).

Les **investissements des collectivités locales** - dont on a vu l'importance au sein de l'investissement public - font l'objet d'un financement issu de trois sources principales, qui se répartissent comme suit pour 2007 :

- 36 %, au titre des recettes d'investissement hors emprunts - essentiellement subventions en provenance des instances de rang plus élevé (au premier rang desquelles Europe et État) ;
- 51 %, au titre de l'épargne pour autofinancement dégagée sur les opérations de fonctionnement ;
- 11 %, au titre de l'endettement supplémentaire - résultant de l'excédent de la souscription d'emprunts nouveaux par rapport à l'amortissement des emprunts antérieurs ;
- 2 %, provenant d'une diminution des fonds de roulement accumulés les années précédentes.

Tableau 4 : Schéma de financement des investissements en 2007

en milliards d' euros	TOTAL <i>non consolidé</i>	Régions	Départements	Communes et Groupements à fiscalité propre
<b>Dépenses d' investissement hors dette</b>	<b>56,7</b>	<b>9,1</b>	<b>14,2</b>	<b>33,4</b>
Equipement	41,2	3,4	8,3	29,5
Subventions versées	13,0	5,4	5,4	2,2
Autres	2,5	0,3	0,5	1,7
<b>Recettes hors emprunts</b>	<b>20,5</b>	<b>1,9</b>	<b>3,2</b>	<b>15,4</b>
Subventions reçues	14,6	1,6	2,6	10,4
Autres	5,9	0,3	0,6	5,0
<b>Besoin de financement</b>	<b>- 36,2</b>	<b>- 7,2</b>	<b>- 11,0</b>	<b>- 18,0</b>
<i>Recettes de fonctionnement</i>	161,3	19,6	54,3	87,4
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	132,3	14,1	45,1	73,1
Epargne pour autofinancement	29,0	5,5	9,2	14,3
<i>Emprunts</i>	17,5	2,8	3,9	10,8
<i>Amortissements de dette</i>	11,2	1,3	2,5	7,4
Endettement nouveau	6,3	1,5	1,4	3,4
Variation du fonds de roulement	- 0,9	- 0,2	- 0,4	- 0,3
Dette au 01/01/2007	98,6	11,1	20,5	67,0
Dette au 31/12/2007	104,9	12,6	21,9	70,4

Le montant élevé des dépenses d'équipement pour 2007 procède d'abord de l'effet lié au cycle communal - même si celui-ci a été exceptionnellement prolongé d'une année. Les communes et leurs groupements concentrent en effet plus de 70 % des équipements réalisés, mais les départements (du fait de la voirie transférée) et les régions (du fait des transports ferroviaires) connaissent aussi des augmentations substantielles (respectivement + 8 % et + 10 % par rapport à 2006).

L'autofinancement local reste important et l'endettement nouveau ne représente que 11 % du financement de l'investissement réalisé.

## C - LE BUDGET DE L'ÉTAT DANS LES FINANCES LOCALES

Les relations financières entre les différentes entités publiques sont protéiformes. Ceci est évidemment particulièrement vrai pour l'État, dont le budget comporte notamment diverses imputations comptables pour décrire ses relations avec les collectivités locales. Quelques éléments synthétiques paraissent donc utiles à rappeler sur le budget de l'État lui-même avant d'en ressortir un tableau d'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités locales et ses évolutions.

**1. Quelques rappels à propos du budget de l'État**

Le budget de l'État est classiquement présenté selon deux volets successifs :

Tableau 5 : Recettes de l'État

en milliards d' euros	2006	2007	2008
	Exécution	LFI	LFI
<b>Recettes fiscales brutes</b>	<b>340,1</b>	<b>342,2</b>	<b>355,2</b>
TVA	166,3	174,8	179,4
Impôt sur les sociétés	58,4	55,4	63,8
Impôt sur le revenu	58,6	57,0	60,5
Autres	56,8	55,0	51,5
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>72,2</b>	<b>76,5</b>	<b>83,2</b>
Impôts d' Etat	59,5	62,4	67,1
<i>dont TVA</i>	39,2	41,3	44,4
<i>Impôt sur les sociétés</i>	9,4	9,3	9,9
<i>Autres</i>	10,9	11,8	12,8
Impôts locaux	12,7	14,1	16,1
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>267,9</b>	<b>265,7</b>	<b>272,0</b>
<b>Recettes non fiscales</b>	<b>24,8</b>	<b>27,0</b>	<b>28,0</b>
<b>Prélèvements sur Recettes de l' Etat</b>	<b>65,8</b>	<b>68,1</b>	<b>69,6</b>
Collectivités locales	48,2	49,4	51,2
Communautés européennes	17,6	18,7	18,4
<b>Recettes nettes totales</b>	<b>226,9</b>	<b>224,6</b>	<b>230,4</b>

Tableau 6 : Équilibre budgétaire de l'État

en milliards d' euros	2006	2007	2008
	Exécution	LFI	LFI
Recettes nettes totales	226,9	224,6	230,4
Recettes sur fonds de concours	3,6	4,2	3,1
<b>Ressources nettes</b>	<b>230,5</b>	<b>228,8</b>	<b>233,5</b>
Missions ( <i>hors Remboursements et dégrèvements</i> )	269,4	266,9	271,3
<i>Engagements financiers de l' Etat</i>	40,9	40,9	42,8
<i>Relations avec les collectivités locales</i>	3,4	3,2	2,4
<i>Autres</i>	225,1	222,8	226,1
Dépenses sur fonds de concours	3,6	4,2	3,4
<b>Charges nettes</b>	<b>273,0</b>	<b>271,1</b>	<b>274,7</b>
<b>Solde du budget général</b>	<b>- 42,5</b>	<b>- 42,3</b>	<b>- 41,2</b>
Solde des budgets annexes	pm	pm	pm
Solde des comptes spéciaux	+ 3,5	+ 0,3	- 0,5
<b>Solde du budget de l' Etat</b>	<b>- 39,0</b>	<b>- 42,0</b>	<b>- 41,7</b>

## 2. Les modalités d'intervention financière de l'État dans les budgets locaux

Comme on vient de le voir, les ressources financières des collectivités locales en provenance de l'État ressortent de plusieurs affectations du budget de l'État ; par ailleurs, elles font également l'objet d'une affectation codifiée dans les budgets locaux.

Ainsi, en 2007, le périmètre des concours financiers de l'État s'établissait à 70,1 mds d'euros, explicités comme suit (en Loi de finances initiale) :

- <b>prélèvement sur recettes de l'État</b>	<b>49,4 mds d'euros</b>
dont :	
dotation globale de fonctionnement	39,2
fonds de compensation TVA	4,7
compensations fiscales	4,1
autres	1,4
- <b>dépenses du Budget général</b>	<b>20,7 mds d'euros</b>
dont :	
remboursements et dégrèvements	14,1
dotations	4,8
autres subventions	1,8

Depuis 1999, une part de ces concours financiers a fait l'objet d'une « contractualisation » (« contrat de croissance et de solidarité ») visant à définir les modalités d'évolution de leur volume financier. Ceci correspondait à une « enveloppe normée » de 45,2 mds d'euros en 2007 (soit 64 %), au sein de laquelle figure la Dotation générale de fonctionnement (DGF) (39,2 mds d'euros) ; l'évolution par rapport à 2006 de cette « enveloppe normée » a été de + 2,54 % (hausse des prix : 1,8 % + 33 % de la croissance en volume du PIB) - avec un sort particulier pour la DGF actualisée avec un indice plus favorable (hausse des prix + 50 % de la croissance en volume du PIB).

À partir de 2008, un « contrat de stabilité » est venu se substituer au « contrat de croissance et de solidarité » et limite à la seule inflation prévisionnelle la variable d'évolution de l'enveloppe normée dont le périmètre a été modifié - à la marge en 2008, mais le gouvernement envisagerait de l'étendre avant longtemps à la totalité des concours financiers de l'État.

### **3. Les relations « extra-budgétaires » à caractère financier**

Si, comme on le voit plus haut, il est loisible de mesurer les relations existant entre budget de l'État et budgets des collectivités locales - malgré les complications qui relèvent des statistiques (établies soit en termes de comptabilité publique, soit en termes de comptabilité nationale), ou encore celles qui relèvent des décalages évidents entre décisions prévisionnelles (LFI d'une part, budgets primitifs d'autre part) et réalisations effectives (loi de règlement d'une part, comptes administratifs d'autre part), il n'en demeure pas moins qu'existe par ailleurs entre les uns et les autres (État et collectivités locales d'une part, collectivités locales entre elles d'autre part) un véritable maquis de relations à implication financière qui n'a pas été complètement inventorié à ce jour.

En un temps où est très souvent évoqué le « toilettage » c'est-à-dire une répartition plus précise des compétences entre les différents niveaux d'administration publique, on évoquera donc des domaines non budgétaires ayant un impact financier insuffisamment mesuré - sinon pas mesuré du tout, d'ailleurs ! - mais ayant des conséquences déjà existantes ou potentielles sur la dépense locale :

- le dossier des **relations de trésorerie entre État et collectivités locales** fait ainsi partie de ceux qui sont le plus communément évoqués sans qu'aucune étude ne soit à ce jour venue en détailler les contours et en exposer les enjeux réels. L'obligation qui est faite aux collectivités locales d'effectuer l'ensemble de leurs transactions financières au moyen de leur compte au Trésor, où sont donc déposées leurs disponibilités (en dehors de dispositions particulières expressément prévues par la loi), est un régime qui perdure depuis 1962, et conforté par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001. Il est constant de dire que les soldes (toujours positifs) de ce compte ne font pas l'objet de rémunération, dans la mesure où l'État supporte par ailleurs la charge de trésorerie des avances qu'il fait au travers du compte spécial dit « Compte d'avance aux collectivités territoriales » - qui enregistre les avances sur impôts faites mensuellement et gratuitement aux collectivités locales, contre des rentrées réalisées plus irrégulièrement au cours de l'année de la part des contribuables concernés. La question qui se pose ici est moins d'imaginer de changer le régime existant que d'en mesurer le coût et sa juste répartition entre les acteurs sachant par ailleurs que les estimations dont on dispose laissent penser qu'une part importante des disponibilités concernées proviennent des petites communes ;
- la question des **modalités de recouvrement de l'impôt local** est de même nature. Le rôle important de l'État (établissement de l'assiette et recouvrement de l'impôt, gestion de la trésorerie des sommes concernées) semble n'avoir jamais été conçu dans l'idée d'en mesurer réellement le coût et de décider - au-delà des frais d'assiette perçus auprès des contribuables, frais eux-mêmes fixés forfaitairement en dehors de toute mesure avérée - qui devrait en assumer la charge ;
- la question de la **tenue des comptes** des collectivités locales par les agents du Trésor procède d'une logique identique ;
- l'obligation des **normes applicables aux politiques publiques**, ou souvent plus précisément aux équipements publics réalisés par les collectivités locales, a trouvé un écho auprès des décideurs nationaux après que les rapports Richard et Lambert aient montré - au-delà des intentions parfois louables de leurs initiateurs - combien leur accumulation, le plus souvent sans aucune évaluation de leur bilan

coût-avantage, faisait peser une contrainte lourde sur les responsables locaux, tant sur le plan social qu'en matière prudentielle, et donc au final en termes financiers. Malgré l'action esquissée (création d'une commission ad hoc au sein du Comité des finances locales), on sait que tant la pression environnementale que celle induite par de nouveaux droits opposables sont de nature à peser de façon forte sur les budgets locaux sans réel pouvoir d'opposition de leurs responsables, qui redoutent en plus l'accentuation permanente des contraintes ;

- la mise en œuvre de **politiques nationales requérant l'intervention financière locale** constitue désormais une des principales « pommes de discorde » entre l'État et les élus locaux. Qualifiée par ces derniers de « décentralisation rampante », cette pratique encore courante peut prendre diverses formes - décisions ministérielles, ou contrats « spécialisés » par exemple. Là encore, il ne s'agit pas de contester la validité de l'intention, mais d'observer qu'elle se développe sans aucun respect pour la capacité des collectivités locales - ou pour un certain nombre d'entre-elles, à tout le moins - à pouvoir la mettre en œuvre sans inconvénient pour leur budget.

Il est évident que cette évocation non exhaustive des rubriques comportant relation mal - ou pas - codifiée entre acteurs publics n'est pas satisfaisante ; elle implique que la transparence des coûts et leur juste affectation ne sont pas recherchées - ce qui est dommageable tant pour les responsables de chacun des échelons administratifs qu'à l'égard des citoyens et contribuables qui ont à juger de l'action publique. Dans une période qui voit beaucoup de « réflexes » et autres acquis à juste titre remis en cause, c'est encore une fois à une recherche de lisibilité de l'action publique que souhaite contribuer le Conseil économique, social et environnemental.

## **II - LE SUIVI DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES**

L'analyse qui vient d'être présentée et à laquelle il est possible de se livrer, certes avec des références trop souvent incomplètes et parfois non concordantes, permet néanmoins à la fois de mieux prendre conscience de l'importance des sommes en jeu, mais aussi de la diversité des processus qui y concourent. Dans le droit fil de ses travaux précédents, il était normal que le Conseil économique, social et environnemental tente à son tour de faire évoluer les choses en partant du postulat selon lequel il sera toujours malaisé de suggérer des réformes substantielles sur le régime des finances publiques, ou à tout le moins d'y apporter des correctifs, si on ne peut au préalable disposer d'une mesure financière pertinente et reconnue de l'ensemble des mouvements de fonds existant entre acteurs publics.

Il est intéressant de rappeler que cette attitude a déjà été celle de deux Premiers ministres qui - à 15 ans d'intervalle ! - ont remis le problème sur le métier sans en avoir, semble-t-il, épuisé la matière. Qu'on en juge.

En 1993, le Premier ministre Édouard Balladur chargeait M. François Delafosse, Conseiller maître à la Cour des comptes, d'une mission sur le thème *Relations financières entre l'État et les collectivités locales* en ces termes :

Encadré 4 : Lettre de mission à M. Delafosse (4 octobre 1993)

« La politique de redressement des finances publiques engagée par le gouvernement ne peut se concevoir sans qu'y soient associées les collectivités locales, compte-tenu de leur poids économique et de la place qu'elles occupent dans le budget de l'État. Les relations financières entre l'État et les collectivités locales ont par ailleurs atteint un degré de complexité souvent dénoncé (...) ».

Près de quinze ans plus tard, le Premier ministre François Fillon chargeait, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, le Sénateur Alain Lambert d'un rapport sur *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*.

Encadré 5 : Lettre de mission à M. Lambert (3 septembre 2007)

« (...) Les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont l'un des axes transversaux qui doivent faire l'objet d'un examen attentif dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. En effet, le partage des compétences entre l'État et les différents échelons de collectivités territoriales, ainsi que leurs groupements, est caractérisé par un enchevêtrement et des redondances qui nuisent à la transparence et à l'efficacité de l'action publique et contribuent à la déresponsabilisation des acteurs.

Par ailleurs, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales se caractérisent par des processus déséquilibrés. Elles ne sont donc pas organisées pour tenir compte de la solidarité indispensable à un pilotage global efficace des finances publiques (...) ».

Dans son rapport, le sénateur Lambert n'a pas apporté de pistes définitives, sauf à invoquer - comme l'avait relevé le rapport Richard - le fait que la restauration des relations entre l'État et les collectivités locales passait par des procédures clarifiées fondées sur la négociation et la responsabilisation des acteurs.

À l'analyse, il ressort des consultations et auditions auxquelles a procédé la section des finances du Conseil économique, social et environnemental à l'occasion du présent avis qu'en effet seule une implication de l'ensemble des responsables concernés - État et collectivités territoriales - est de nature à faire progresser une question que les gouvernements successifs semblent déplorer sans obtenir pour autant de leurs services les éléments à même de leur permettre les arbitrages attendus. Mais il est évident également que rien ne pourra avancer si les éléments de base permettant la mesure financière des compétences exercées ne sont préalablement réunis.

Établir une nouvelle relation entre l'État et les collectivités, c'est faire en sorte que les responsables seront à même de dégager les consensus nécessaires pour qu'enfin les synthèses deviennent possibles. Ils auront ensemble à se déterminer sur les outils à mettre en commun, à définir de concert les objectifs de leur action en la matière et enfin - et surtout - à entamer un dialogue qui jusqu'ici n'a pas été rendu possible par des pratiques que la centralisation historique de notre pays a permis de perpétuer.

#### A - LES OUTILS À METTRE EN COMMUN

##### **1. Une base statistique plus homogène**

Les informations de base relatives aux finances et à la fiscalité locale sont actuellement fournies pour l'essentiel par le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi au travers de :

- l'ancienne Direction générale de la comptabilité publique, pour ce qui concerne les mouvements budgétaires et comptables de l'État et des collectivités locales ;
- l'ancienne Direction générale des impôts, pour ce qui concerne les éléments constitutifs de la fiscalité locale,

sachant que ces deux directions générales ont été récemment fusionnées au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Comme on l'a vu, l'INSEE intervient également dans l'élaboration des agrégats nationaux relatifs aux finances publiques.

Il convient enfin de mentionner les informations gérées par le ministère de l'Intérieur, au travers de la Direction générale des collectivités locales - principalement en ce qui concerne les répartitions financières de l'État, au premier rang desquelles la Dotation globale de fonctionnement (DGF).

À partir de ces informations primaires, sont élaborées des synthèses destinées à permettre une bonne compréhension des évolutions des finances locales.

On citera principalement :

- le rapport annuel de l'Observatoire des finances locales – émanation du Comité des finances locales ;
- les notes détaillées émanant de la DGFIP ;
- la partie financière de l'édition annuelle *Les collectivités locales en chiffres*, réalisée par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur ;
- les notes semestrielles de conjoncture de Dexia Crédit Local.

Mais ces informations sont également utilisées par d'autres acteurs du secteur local - principalement les associations nationales d'élus locaux, mais aussi éditeurs et sites internet spécialisés - pour constituer, en complément à des remontées directes d'informations relatives aux budgets primitifs et aux comptes administratifs des collectivités concernées, des annuaires financiers ainsi spécialisés par type de collectivités.

On comprendra facilement que cette diversité de sources d'information ne peut qu'engendrer des disparités d'appréciation tenant à la qualité des saisines effectuées, à la multiplicité des sources d'erreur pouvant ressortir des rubriques prises en compte ou encore à des périmètres différents pour opérer les totalisations (ex : France entière, avec ou sans Outre-mer - départements ou communes, avec ou sans Paris). Si l'on ajoute à cela la somme des efforts engagés pour des résultats souvent disparates, on doit d'emblée s'interroger sur la possibilité de mieux mutualiser la tâche de recueil des informations primaires.

La Direction générale des finances publiques apparaît à même de remplir ce rôle sous bénéfice qu'on s'accorde sur l'ambition qu'il convient de donner à cette tâche primaire. Déjà actuellement, la DGFIP possède l'essentiel des informations relatives aux relations financières entre État et collectivités locales et entre collectivités locales elles-mêmes et ce, au travers de ses missions principales : tenue de la comptabilité de l'État, gestion fiscale et tenue des comptabilités de toutes les collectivités locales. Dans ce cadre, la mise en place d'un « info-centre » permet déjà - sous réserve de la bonne utilisation de la nomenclature comptable par chaque collectivité locale - d'envisager les traitements statistiques requis. À partir de là, il importe dès lors de mieux préciser le cadre global recherché.

## **2. Un cadre financier global qui reste à établir**

Les ingrédients sont désormais à portée de main - sous réserve d'une bonne application locale des écritures comptables des nomenclatures adoptées. On connaît actuellement avec précision les mouvements de subventions entre collectivités publiques tels qu'ils sont retracés dans les statistiques établies par la DGFIP. Toutefois il apparaît que le périmètre ainsi décrit reste partiel par rapport à l'ensemble des mouvements entre collectivités. Il importe donc aujourd'hui d'établir le cadre financier global recherché. Et celui-ci doit pouvoir constituer la réponse à la question du « qui paye combien à qui, et à quel titre ? » - tableau des échanges inter-entités publiques qui pourrait être mis en comparaison au tableau prévisionnel correspondant qui serait établi à partir de la loi de finances initiale de l'État d'une part et des budgets primitifs de l'ensemble des collectivités locales d'autre part.

Ce dernier point est à souligner dans la mesure où il implique de mettre en œuvre une nouvelle concordance des temps pour les budgets et pour les comptes. Il est intéressant de noter que la Loi de finances initiale pour le budget de l'État est systématiquement votée avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice concerné et tous les acteurs concourent à l'effort, puisque même le Conseil constitutionnel accepte de statuer en quelques jours sur les recours - quasiment systématiques - la concernant. Il est donc paradoxal que les budgets locaux puissent de leur côté être votés jusqu'à la fin mars de l'exercice concerné et que, par voie de conséquence, les comptes administratifs soient votés couramment au troisième trimestre de l'année. Certes y a-t-il des implications de la Loi de finances initiale sur les inscriptions budgétaires locales mais rien ne justifie les délais communément admis qui font perdre toute valeur au suivi nécessaire des mouvements financiers des uns et des autres et annihilent ainsi les correctifs éventuels dont seul le tableau global permettrait de valider la pertinence.

### **3. Des concepts à revisiter**

On a vu que le jugement global que permet la comptabilité nationale sur les finances locales et le suivi général des mouvements financiers que permet la comptabilité publique amènent souvent à des divergences notoires d'appréciation.

La plus flagrante de ces divergences ressort de la notion d'équilibre dont on a vu qu'elle n'était pas de même ordre selon la lecture comptable évoquée. On peut raisonnablement penser que l'acceptation des comptes nationaux de « besoin de financement » est la plus juste sachant que ce besoin de financement est un excédent si les recettes propres de l'année excèdent les dépenses de l'année et un déficit dans le cas inverse. Mais la notion d'équilibre des budgets locaux intègre l'existence de l'endettement et ceci est justifié par le fait que cet endettement ne peut exister que pour contribuer à un manque éventuel de financement du seul investissement (ce qui est même qualifié de « règle d'or » dans les manuels de finances publiques).

On est donc ici face à une contradiction d'appréciation et on a pu la mesurer récemment lors d'un débat lancé par le ministre des Comptes publics à l'occasion de la présentation de la situation des comptes publics pour 2007. Dans le débat qui s'en est suivi, les responsables locaux ont contesté la notion de déficit qui leur était impartie, mais ils auraient été mieux inspirés de contester la part d'aggravation du déficit de l'année considérée qui leur était dévolue par le ministre. En effet, pour qu'il y ait eu réelle aggravation, il aurait fallu qu'elle soit en correspondance avec leurs décisions budgétaires - et non par rapport à une simple évaluation des services ministériels - qui, pour ce qui concerne l'État, se réfèrent bien à la LFI et non pas à une quelconque évaluation de leur part.

Autre notion à revisiter : la consolidation des comptes entre collectivités publiques. Si c'est une notion intéressante qui vaudra de plus en plus au plan des relations entre communes et intercommunalités, il n'en demeure pas moins qu'il restera utile d'en connaître les ingrédients pour en apprécier la pertinence sur le plan des mouvements de fonds - notamment en terme de frais administratifs et parfois financiers que cela entraîne. Des analyses effectuées par les responsables de Rhône-Alpes, qui ont explicité les mouvements effectués entre région et départements de la région, il ressort que globalement plusieurs dizaines de mandats opérés au cours de l'année amenaient à un solde quasi nul. Ce qui pourrait conduire à introduire la notion de compensation, au-delà de celle de consolidation.

\*  
\*                      \*

**Le Conseil économique, social et environnemental, tout en saluant les efforts déjà entrepris par les ministères économique et financier et ce pour mettre plus d'informations à la disposition du public sur leurs sites Internet et pour faciliter les synthèses financières sur le secteur public, appelle à nouveau l'attention des responsables publics sur l'effort conceptuel qui reste à faire pour que soient mises à la disposition de chacune des parties prenantes et dans les délais propices aux décisions à prendre, les informations normées et homogènes.**

**Il insiste également sur l'effort conceptuel qui s'impose à tous pour que les cadres d'analyse des mouvements de fonds concernés soient standardisés pour permettre d'en déduire les synthèses permettant les arbitrages requis.**

## B - DES OBJECTIFS À PARTAGER

### 1. La synthèse comme base de la responsabilité

Le Conseil économique, social et environnemental a déjà eu l'occasion de rappeler, dans ses précédents rapports, combien la décentralisation avait pâti du fait qu'elle ait été mise en œuvre sans qu'un volet financier et fiscal vienne compléter les évolutions institutionnelles et fonctionnelles qu'elle a déclenchées. En l'absence d'une telle dimension, l'évolution financière et fiscale des collectivités locales a été régie depuis 1982 par des modifications incessantes et partielles de tel ou tel aspect financier et surtout fiscal – pour aboutir à la situation actuelle insatisfaisante pour tous, l'État qui se trouve entraîné dans des mécanismes complexes qui pèsent de plus en plus sur sa propre situation budgétaire déjà intrinsèquement compromise, les collectivités locales qui dénoncent un système déresponsabilisant dont elles ne maîtrisent guère le devenir !

Les récentes prises de position des uns et des autres montrent à l'envi qu'enfin « *cette situation insatisfaisante ne satisfait personne* » et que la recherche d'une nouvelle responsabilité politique est à l'ordre du jour. Encore faut-il que ceci se traduise sans tarder dans les faits et que tous aient accès aux éléments de décision.

Le gouvernement actuel, suivant en cela son prédécesseur, a mis en place des instances de dialogue où la synthèse doit être de mise. Conférence nationale des finances publiques, Conférence nationale des exécutifs, ces deux instances ne trouveront la plénitude de leur rôle que si tous les éléments de jugement sont portés à leur connaissance. On est actuellement loin du compte, beaucoup ayant l'impression que les services des différents ministères qui y siègent ont quelques difficultés à mettre sur la table informations, analyses et synthèses qu'ils sont seuls à détenir. Sauf à considérer qu'il ne s'agirait que de « chambres d'enregistrement », il importe que très rapidement tous les éléments d'appréciation soient partagés entre tous les participants. La responsabilité requise de la part des élus locaux, et qu'ils revendiquent d'ailleurs à juste titre, impose cette attitude de partage de la part des représentants de l'État.

## **2. Des principes à définir**

Comme on l'a déjà dit, c'est autour d'un triptyque « clarification des compétences - pilotage de la dépense - nouvelle donne fiscale » que peut s'envisager une réforme significative des relations financières entre l'État et les collectivités locales et entre les collectivités locales elles-mêmes. Si l'on fait l'hypothèse - pas totalement infondée - que les outils de décision auront été redéfinis de concert et que les informations et analyses auront été enfin mises en commun, il importera dès lors de mettre en œuvre les axes devant conduire aux réformes attendues.

Dans cette perspective, on ne devra pas oublier qu'à la différence de l'État qui est unique - même s'il est souvent protéiforme - le secteur local est quant à lui très divers en nombre et en consistance et donc que les situations individuelles peuvent parfois être très éloignées des moyennes qu'il est possible de dégager au plan statistique. En un mot, il importe que les responsables nationaux des collectivités locales puissent être mis le moment venu en situation de pouvoir s'engager au plan global, avec le maximum d'atouts pour que les arbitrages qu'ils auront contribué à préparer soient opposables à tous dans les meilleures conditions. Cela implique la définition, sinon la confirmation, de principes d'intervention ; cela peut et doit conduire à revisiter diverses notions financières (ex : pas de service rendu sans coût refacturé ?) ou fiscales (ex : pas d'exemption à l'impôt local si celui-ci est la contrepartie d'un service rendu ?). On voit bien par là que les définitions politiques doivent avoir le pas sur les données techniques, pourtant indispensables.

### 3. Des calendriers à respecter

Les considérations d'ordre financier ne seraient rien si la référence au temps n'était pas primordiale. On a vu plus haut combien les mécanismes de trésorerie, ou encore les mécanismes de non compensation, étaient de nature à peser sur certains coûts publics. Une meilleure mesure de ces processus au plan global permettrait certainement de les contourner de meilleure façon.

Mais il s'agit ici de nouvelles dimensions du temps à prendre en compte : celle de la constance et celle des décalages utiles. À l'instar de nombreux autres rapports ou avis, celui-ci veut rappeler l'importance qu'il y a à développer une action d'envergure sans se laisser distraire par les aléas du court terme. Entreprendre une réforme de la fiscalité locale, c'est se donner deux ans pour en définir les objectifs, un à deux ans supplémentaires pour en mesurer les impacts et corriger les éventuelles mal données, puis un an au moins pour la mettre en place, deux à trois ans pour mener des « effets de sifflet » nécessaires au changement de régime pour certains contribuables. Donc cinq à huit ans, c'est beaucoup trop aux yeux de certains dont on peut penser qu'ils sont les mêmes qui ont mis trente ans à ne rien réformer, bien au contraire ! Mener une refonte des relations financières entre acteurs publics, c'est s'inscrire dans une évolution recette-dépense qui nécessite réflexion et suivi - mais qui doit assumer le préalable rappelé plus haut d'une réforme des circuits d'information et des outils d'analyse.

\*  
\*                    \*

**Le Conseil économique, social et environnemental préconise que la refonte nécessaire des relations financières entre l'État et les collectivités locales et entre les collectivités locales elles-mêmes, s'inscrive dans une logique de concertation approfondie entre l'État et les représentants des collectivités locales.**

**En rappelant que la plupart des informations concernées constituent l'agrégation des données publiques issues des budgets et comptes locaux, il insiste pour que leur restitution soit totale et il confirme son attachement à ce que l'ensemble des analyses menées par les ministères en la matière soient partagées avec toutes les parties prenantes. Il en va de la prise de responsabilité que revendiquent les élus locaux sur la part des finances publiques qui leur incombe.**

## C - UN DIALOGUE QUI RESTE À ÉTABLIR

### **1. Un lieu à conforter**

La mise en place d'une Conférence nationale des exécutifs marque un tournant dans les relations entre l'État et les collectivités locales. Pour la première fois, le Premier ministre François Fillon - entouré des ministres compétents - conviait le 4 octobre 2007 pour une concertation pérenne et au plus haut niveau, les présidents des associations nationales des trois niveaux constitutionnels de collectivités locales - Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France - ainsi reconnus comme porteurs des intérêts du secteur local vis-à-vis de l'État. Forts des propos échangés à cette occasion, ce sont ces trois mêmes présidents qui - quelques semaines plus tard - rendaient publique une déclaration conjointe appelant à une réforme profonde du régime financier des collectivités locales et revendiquant leur pleine responsabilité dans les débats à mener.

Cette avancée est majeure, même si les péripéties qui ont marqué la tenue de la deuxième réunion peuvent laisser craindre la résurgence des vieux réflexes de la part de certains ministères. Bien au contraire, il convient de tirer la leçon de ces hésitations pour que la suite soit à la hauteur des espoirs créés par cette instance. Pourquoi ne pas placer auprès du Premier ministre, président de fait de cette Conférence, un véritable chef de projet qui aurait en charge de s'assurer du calendrier de travail de la Conférence et du rendu des travaux attendus dans le respect de ce calendrier ? C'est certainement une des conditions du succès de cette instance nécessaire tant aux ministères concernés qu'aux associations d'élus pour faire avancer les dossiers que tous déclarent désormais indispensables au progrès de la gestion publique.

### **2. Une expertise à renforcer**

La validation des recueils de données nécessaires, des outils d'analyse permettant les arbitrages et des principes devant être connus par les parties prenantes nécessite la mise en place de groupes de travail paritaires où les représentants de l'État doivent avoir la possibilité de débat - au-delà du classique exposé des faits sans apport de jugement. Mais, de la même façon, il importe que les personnes mandatées par les associations d'élus locaux ne soient pas uniquement dotées de liberté de parole mais que leur niveau d'information et d'expertise soit équivalent à celui de leurs interlocuteurs. Ceci devrait conduire les associations d'élus à envisager de constituer en commun une force d'expertise et d'analyse - même si, parfois, les intérêts à court terme de tel ou tel niveau d'administration locale peuvent être en contradiction avec ceux de tel ou tel autre niveau, il n'en demeure pas moins que les problématiques communes doivent être préparées de concert. C'est certainement là une des conditions de la réussite de la démarche entreprise tant par les associations d'élus que par l'État d'ailleurs pour faire évoluer en bonne ordre les relations financières entre entités

publiques au service des objectifs que la nation s'est fixés pour les finances publiques.

### **3. Des évaluations permanentes**

On a ici ou ailleurs déjà souvent souligné combien notre pays était plus friand de décisions que d'exécution. Ceci vaut encore plus en matière de gestion publique : il faut plusieurs mois chaque année pour voter la Loi de finances initiale ; il faut peu de temps pour voter la loi de règlement correspondante. Et ce qui vaut pour l'État vaut aussi bien pour les collectivités locales.

Il importe de faire évoluer ces pratiques en introduisant partout où cela est pertinent les processus d'évaluation. Cette orientation n'est pas nouvelle mais il aura fallu attendre le vote de la LOLF pour que ceci trouve son application dans les processus de décision de finances publiques. Ceci doit être bien entendu amplifié notamment pour les collectivités locales sous les formes adéquates, surtout après qu'on ait évalué l'évaluation ainsi menée !

On comprend dès lors l'importance que représente la mise en place de cadres financiers adaptés - puisqu'il s'agira aussi bien de procéder à l'évaluation de tel ou tel module de la gestion, que de s'assurer de la pertinence des circuits financiers adoptés entre les divers opérateurs publics.

\*  
\*            \*

**Le Conseil économique, social et environnemental se félicite de la mise en place de la Conférence nationale des exécutifs, dont il souhaite qu'elle constitue bien et de façon pérenne le lieu de concertation et d'élaboration de la réforme nécessaire des relations financières entre l'État et les collectivités locales ainsi qu'entre les collectivités locales entre elles.**

**Dans cet esprit, il souhaite que soit désigné auprès du président de la Conférence nationale des exécutifs un chef de projet chargé d'animer les travaux. Il recommande par ailleurs à l'ensemble des parties prenantes de constituer, chacun à son niveau, les forces d'expertise nécessaires pour nourrir la concertation ainsi établie.**



## CONCLUSION

On l'aura compris, les recommandations du présent avis s'inscrivent d'abord dans une perspective d'amélioration de la gestion financière publique. Mieux connaître les flux financiers, mieux apprécier les services rendus pour améliorer la juste répartition des charges induites, mieux rentabiliser les circuits financiers pour concentrer la dépense sur les politiques publiques décidées à chacun des niveaux, telles sont les ambitions que doivent se fixer les responsables des deniers publics. La complexité croissante des relations financières entre entités publiques a conduit à un enchevêtrement tel que même les experts y perdent parfois leur latin. Le temps est venu de mettre en œuvre des règles et des méthodes qui permettent à chacun de s'y retrouver. Car on est loin des principes édictés par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, notamment en son article 14 dont l'actualité demeure : « *Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Seule une information partagée et des analyses menées en commun entre responsables des collectivités publiques sont de nature à retrouver la raison en la matière. Et on peut légitimement prétendre que la période actuelle n'a jamais été plus propice pour entreprendre ce travail en commun sur la base de laquelle les réformes indispensables en matière de répartition des compétences entre collectivités publiques, en matière de modération de la dépense publique ou encore en matière de répartition fiscale pourront enfin être faites.

Pour autant, si les recommandations du présent avis ont été établies dans le respect du cadre constitutionnel et législatif qui régit actuellement l'organisation de la République, il est évident qu'elles trouvent tout aussi bien leur place dans la perspective à nouveau évoquée récemment d'une évolution radicale du régime même des collectivités locales - ceci faisant suite notamment aux conclusions de la Commission Attali et malgré les premières réactions des plus hautes autorités de l'État. Nombreux sont ceux qui pensent qu'une réduction de l'effectif de chacun des niveaux existants de collectivités locales, voire même la suppression d'un de ces niveaux, serait de nature à optimiser la gestion publique. Sans ignorer le débat, il faut rappeler très nettement que, si le besoin d'améliorer et de partager la bonne connaissance des relations financières entre collectivités locales est bien un impératif dans le cadre actuel, ce besoin est encore plus grand si l'on imagine de modifier la géographie de la gestion publique locale. Il serait dangereux, comme cela a été trop souvent le cas, d'entreprendre des changements aussi radicaux alors que l'on a une idée aussi peu précise des enjeux financiers en cause et une mesure aussi peu claire des avantages qu'on en attend. La culture du résultat à laquelle chacun est attaché ne saurait se comprendre sans que les évaluations préalables requises n'aient été faites de façon approfondie et contradictoire, à partir d'un référentiel partagé. Aucune

hypothèse ne peut être écartée *a priori*, mais les enjeux sont suffisamment importants pour qu'aucun arbitrage ne soit rendu sur des bases comportant trop d'impasses, ou même sur des bases mal expliquées. C'est à ce devoir de sagesse et de responsabilité que le présent avis du Conseil économique, social et environnemental veut contribuer.

**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

Dans le contexte social et économique particulièrement sensible auquel nous sommes tous confrontés aujourd'hui, il est essentiel que le Conseil économique, social et environnemental se penche sur l'évaluation des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

Ce sujet impose de s'intéresser d'une manière générale à la décentralisation et à l'équilibre de la dépense publique et plus précisément à la répartition des compétences des différents échelons dans notre pays, ou encore au budget de l'État et à celui des collectivités locales. Autant de problématiques auxquelles devraient répondre autant de dispositifs.

C'est également un sujet très actuel alors que se profile une réforme des politiques publiques. Il est donc temps que reprenne « *le dialogue nécessaire entre l'État et les collectivités locales* ». Il faut « *établir une nouvelle relation entre l'État et les collectivités et faire en sorte que les responsables soient à même de dégager les consensus nécessaires pour qu'enfin les synthèses deviennent possibles* ».

Il faut parvenir à plus de clarté et plus de lisibilité dans les relations financières des uns et des autres. Cela passe d'abord par la mise en commun de moyens. La mutualisation des informations relatives aux finances et à la fiscalité locale pourrait effectivement être prise en charge par la direction générale des finances publiques. Cela passe aussi par l'élaboration d'un cadre financier global. Il faut enfin que les concepts de comptabilité publique soient définis par tous de la même manière.

Cette clarification passe également par l'établissement d'un meilleur dialogue entre les différentes parties. À cet égard, la mise en place de la Conférence nationale des exécutifs est une avancée certaine. Un chef de projet, placé auprès du Premier ministre, permettrait d'assurer un meilleur suivi des travaux et un meilleur fonctionnement de l'instance, sans pour autant créer un organe supplémentaire. Cette Conférence est un lieu fondamental où des discussions franches pourront se tenir sur le régime financier des collectivités locales.

D'une manière générale, il faut s'assurer de maintenir les équilibres. Ainsi, s'il est souhaitable de donner plus d'autonomie aux collectivités, il faut alors leur en donner les moyens sans pénaliser les acteurs. Sur des sujets aussi sensibles et complexes, il est tout à fait salutaire que les collectivités et l'État puissent se retrouver au sein de la Conférence nationale des exécutifs pour en discuter.

### **Groupe de l'artisanat**

Même si cet avis est la énième réflexion sur la mise en œuvre de la décentralisation, il n'en demeure pas moins qu'il acte deux faits nouveaux majeurs qui méritaient de revenir sur le sujet.

En effet, la création d'une loi de programmation des finances publiques et la revue générale des politiques publiques attestent d'un véritable changement de cap et surtout d'une volonté politique de passer à l'acte.

Dans le contexte de croissance atone et surtout d'aggravation du déficit public, il est évident que l'État doit utiliser tous les moyens pour atteindre l'objectif de retour à l'équilibre global des finances publiques mais également de meilleure efficacité de la dépense publique.

Comme le souligne à juste titre cet avis, la dynamique constatée au niveau régional à travers l'importance du niveau des investissements publics est aujourd'hui de plus en plus compromise par la montée en puissance de dépenses extra budgétaires à implication financière insuffisamment mesurée liées à des pratiques comptables totalement désuètes mais surtout à la complexité croissante des relations entre l'État et les collectivités locales et entre collectivités.

Sans remettre en cause forcément le système de comptabilité publique, il est important d'avoir soulevé les problèmes des nombreuses pertes en ligne liées à la non rémunération des comptes ou à leurs frais de fonctionnement non compensés mais surtout d'avoir identifié les contraintes lourdes imposées indirectement aux instances territoriales dans le cadre d'équipements ou de politiques publics décentralisés.

À l'heure des discussions sur la refonte de la taxe professionnelle et de restructuration des niveaux décisionnels, cette mise à plat des finances est tout à fait essentielle pour apprécier l'ampleur des enjeux même s'il faut regretter que l'avis ne soit pas allé plus loin dans l'analyse des conséquences des différents scénarii.

Particulièrement concerné en tant que représentant des entreprises artisanales et acteur du développement économique local par l'évolution des finances publiques locales, le groupe de l'artisanat apprécie cette approche pragmatique passant à la fois par une meilleure maîtrise des informations et un dialogue entre acteurs.

Attaché à l'équité et au respect de l'équilibre des territoires, le groupe de l'artisanat espère être associé à la réflexion dans le cadre des travaux de la Conférence nationale des exécutifs. Cela implique bien sûr qu'il puisse disposer des outils d'analyse et d'évaluation indispensables à la qualité du débat et à la prise de décision.

Ces éléments d'appréciation étant mis à la disposition des différents acteurs, le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

#### **Groupe des associations**

Le rapport qui nous est présenté poursuit la réflexion menée par notre assemblée en décembre 2006 pour faire évoluer notre système fiscal local. Comme le souligne son rapporteur, « *l'obligation de mettre à disposition de l'ensemble des citoyens les services publics susceptibles de leur permettre le bon*

*accomplissement de leur rôle économique et social et de disposer des conditions optimales de bien-être et de vie décente* » incombe conjointement à l'État et aux collectivités locales. À cet égard, la réforme des finances locales est aujourd'hui indispensable dans un double souci de transparence et d'efficacité.

Philippe Valletoux rappelait déjà en 2006 que l'argument d'un échelon de trop annihilait les réflexions nécessaires pour mener cette réforme. Deux ans plus tard, le climat politique sur cette question a évolué mais le rapporteur prend soin de rappeler que, quel que soit le cadre constitutionnel en vigueur et le nombre de niveaux existants de collectivités locales, les recommandations du présent avis gardent toute leur pertinence, l'inscrivant ainsi dans une réflexion de long terme sur la question.

Si le groupe des associations partage d'ailleurs très largement les propositions de l'avis, trois d'entre elles lui paraissent particulièrement prégnantes.

Tout d'abord, il est indéniable que la grande disparité des sources d'informations relatives aux finances et à la fiscalité locales est source de confusion. Cette situation empêche tout dialogue fructueux entre les différents acteurs publics pour aborder sereinement les réformes substantielles désirées par tous. Pour restaurer les relations entre l'État et les collectivités locales, ce sont effectivement les efforts de concertation qui permettront aux représentants des deux parties de prendre les décisions politiques qui s'imposent sur la base d'informations normées et homogènes accessibles à tous. La Direction générale des finances publiques devrait coordonner la constitution d'une base de données indispensable pour répondre aux questions simples et légitimes des citoyens : qui paie ?, combien ?, à qui ? et à quel titre ?

Ensuite, l'idée de ne pas se laisser distraire par les aléas du court terme paraît effectivement primordiale pour pouvoir développer une action d'envergure. C'est à juste titre que le rapporteur estime que la nécessaire réforme des relations financières entre acteurs publics ne peut se faire en moins de 5 à 8 ans, durée incompressible pour définir des objectifs, en évaluer les impacts et ajuster les changements entrepris. Une telle démarche suppose, au-delà des données techniques indispensables déjà évoquées, une volonté politique claire et partagée.

Enfin, le groupe soutient l'idée de favoriser le succès de la Conférence nationale des exécutifs qui semble bien être le lieu idéal du dialogue et de la concertation entre les parties prenantes. Il est certain, comme le souligne le rapporteur, que la désignation d'un chef de projet constituerait une garantie non négligeable de l'opérationnalité du calendrier de travail et du rendu des travaux.

C'est véritablement une logique de concertation et de transparence qui est défendue dans cet avis remarquablement clair. Le groupe des associations ne peut que souscrire à la démarche proposée qui s'inscrit dans la droite ligne de l'Article 14 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen rappelé par le rapporteur et selon lequel chaque citoyen a le droit de savoir comment

s'établissent les finances publiques et à quoi elles servent. Le groupe a donc voté l'avis.

#### **Groupe de la CFDT**

Cet avis sur l'évaluation et le suivi des relations financières entre l'État et les collectivités locales prolonge celui qui avait été adopté en décembre 2006, consacré à la recherche d'une nouvelle donne en matière de fiscalité locale, avec ce même souci d'aboutir à une vision claire de l'État et de l'évolution des finances locales par les contribuables, sur la base d'un constat partagé par les élus locaux et l'État.

La CFDT partage cette ambition. C'est une condition pour que les débats ayant trait à l'évolution de l'organisation des administrations publiques et de leurs prérogatives s'appuient sur une base solide en se gardant des polémiques inutiles. Comme le souligne l'avis, « *Il serait dangereux, comme cela a été trop souvent le cas, d'entreprendre des changements radicaux en la matière alors que l'on a une idée aussi peu précise des enjeux financiers en cause et une mesure aussi peu claire des avantages qu'on en attend* ».

La CFDT ne peut donc qu'approuver les deux premières des trois recommandations que compte cet avis, visant à faire en sorte que soient mises à la disposition de toutes les parties prenantes des informations normées et homogènes. Elle partage également la volonté exprimée dans la troisième recommandation de pérenniser la Conférence nationale des exécutifs afin que ses réunions ne soient plus soumises au bon vouloir du Premier ministre. Elle regrette cependant que cette préconisation se contente d'avancer la mise en place d'un chef de projet chargé d'animer ses travaux.

L'enjeu mériterait en effet que des moyens à la hauteur soient dégagés pour créer un véritable secrétariat permanent de cette instance, dont le secrétaire général serait nommé par la Cour des comptes, à l'image de celui de la Commission des comptes de la Sécurité sociale dont l'existence a permis d'impulser et de mener à bien des travaux d'une qualité unanimement reconnue et précieuse pour les débats relatifs au financement de la protection sociale.

La CFDT a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFE-CGC**

Le groupe de la CFE-CGC ne peut que partager les grands principes énoncés pour établir une nouvelle relation entre l'État et les collectivités.

Si la situation financière globale des collectivités locales est jugée satisfaisante, il n'en demeure pas moins vrai qu'elle cache de grandes disparités de situations.

Les lois dites « Raffarin » ont donné de nouvelles responsabilités aux collectivités qui ont entraîné une croissance des dépenses. Ce transfert de

nouvelles compétences aux collectivités locales s'est fait sans régler le problème des sources de financement.

Il existe entre État et collectivités locales, d'une part, et collectivités locales entre elles d'autre part, de multiples relations financières qui n'ont jamais été complètement dénombrées. La diversité de sources d'information ne peut qu'engendrer des erreurs. Une base statistique homogène est indispensable. La Direction générale des finances publiques devrait remplir ce rôle.

Si on connaît actuellement avec précision les mouvements de subventions entre collectivités publiques, cela reste insuffisant au regard de tous les mouvements entre collectivités. Un cadre financier global s'avère indispensable.

Pour que la Conférence nationale des exécutifs fonctionne correctement, il faudrait un chef de projet désigné auprès du président qui s'assurerait du calendrier de travail et de la remise des travaux. L'objectif est d'avoir un ordre du jour, un suivi et donc un respect des calendriers. C'est certainement une des conditions du succès de cette instance nécessaire tant aux ministères concernés qu'aux associations d'élus pour faire avancer les dossiers.

Le groupe de la CFE-CGC partage le souci d'instaurer de véritables règles de jeu dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités serait programmée pour 2009.

Pour améliorer le système financier local, nous jugeons nécessaire de fixer des objectifs clairs, de procéder par étapes afin de simplifier la fiscalité locale, de clarifier les responsabilités et de rendre lisible le système tant pour l'élu que pour le citoyen contribuable.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFTC**

L'avis présenté a le grand mérite de poser les préalables à la réforme des finances locales.

Nous pensons qu'il ne faut pas ajourner continuellement mais aller de l'avant.

Le groupe de la CFTC souscrit à l'analyse de bon sens du rapporteur, concernant les calendriers à respecter.

Il faut en effet d'abord définir des objectifs et ce à l'issue d'une consultation approfondie de toutes les parties intéressées.

Dans un deuxième temps, le projet de réforme de la fiscalité locale doit être élaboré, faire l'objet de simulations, qui doivent permettre d'apporter des corrections.

La mise en place définitive, qui comportera des changements pour un certain nombre de contribuables, doit se faire progressivement avec là aussi des corrections à apporter aux anomalies qui pourraient apparaître.

Le groupe de la CFTC est favorable à la mise en place de la Conférence nationale des exécutifs, à la condition qu'elle se substitue aux structures qui feraient « doublon ». Il faut que ce comité soit opérationnel et débouche sur des propositions concrètes, une expertise, on ne pourra pas faire l'économie d'un débat sur les compétences.

Faut-il réduire l'effectif des niveaux existants, en supprimer un ?

Le groupe de la CFTC affirme qu'il ne possède pas à ce jour les éléments lui permettant d'avoir une opinion fondée. C'est dire qu'il faut une concertation sérieuse et chiffrée et qui prenne bien en compte les éléments du problème.

Le rapporteur s'est livré à un inventaire exhaustif des finances publiques et en particulier des finances locales. Il évoque la décentralisation rampante qui consiste à mettre à la charge des collectivités territoriales de nouvelles dépenses sans que l'on sache très bien quelles en sont les conséquences pour leur budget.

Le groupe de la CFTC a découvert qu'en matière d'information de bases statistiques sur les finances locales, les sources d'information étaient multiples et de ce fait pouvaient engendrer des appréciations contradictoires.

Il nous paraît indispensable de bien définir un cadre financier global de manière à bien savoir, avant de réformer, de quoi l'on parle.

Peut-être le rapporteur aurait-il pu aller plus loin sur ce sujet...

Il nous paraît souhaitable d'établir ce qu'il appelle la « *concordance des temps* » concernant les dates de vote du budget de l'État et des budgets locaux.

L'avis définit le cadre de l'action à entreprendre.

Notre groupe, le trouvant particulièrement pertinent, a émis un vote positif.

### **Groupe de la CGT**

Il s'agit d'un avis de suite sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales. Les recommandations du présent avis s'inscrivent dans une perspective d'amélioration de l'information disponible sur les flux financiers entre l'État et les collectivités locales, incluant les relations à implication financière forte telles les relations de trésorerie entre l'État et les collectivités, telles les modalités de recouvrement de l'impôt local, telle la tenue des comptes. Cet objectif de lisibilité et de transparence ne peut qu'être partagé.

L'avis reconnaît que la nouvelle Direction générale des finances publiques possède l'essentiel des informations relatives aux relations financières entre l'État et les collectivités locales. Des évolutions récentes ont permis de renforcer les services offerts aux collectivités à partir de ces informations comptables et financières et en particulier de développer la fonction de conseil. Il importe que cette mission soit confortée car elle est un atout pour les petites collectivités même si, dans le cadre de la restructuration en cours au ministère, la RGPP s'attache surtout là comme ailleurs à supprimer les emplois quelles que soient les fonctions exercées. Par ailleurs le CNIS, dans le cadre des travaux de la

formation « Statistiques régionales et locales » présidée par le sénateur M. Fréville, a élaboré un guide statistique des finances publiques locales. Ces éléments sont une première étape indispensable pour élaborer un cadre financier global et surtout pour mener une concertation permettant des évolutions notables de la fiscalité locale et des relations financières État/collectivités locales.

Avec les transferts de compétence de l'État vers les collectivités locales, celles-ci sont de plus en plus contraintes d'assurer des charges de fonctionnement et d'investissement sans que les moyens correspondants aient été correctement évalués et donc prévus. Il existe un décalage de plus en plus important entre ce que les impôts locaux et les transferts d'impôts nationaux au travers de dotations peuvent apporter pour répondre aux besoins des populations et des territoires et les financements à mobiliser pour assurer les différentes dépenses.

Les exemples sont multiples et ils traduisent tous l'inquiétude des collectivités auxquelles de plus en plus de responsabilités sont confiées sans moyens correspondants en matière sociale, en matière de développement durable. Le volet financier du Grenelle de l'environnement, tout comme la loi généralisant le RSA, en sont une récente illustration.

L'urgence d'une véritable réforme des finances locales est manifeste mais il manque la volonté politique d'organiser réellement une solidarité entre les territoires, de rendre les entreprises plus responsables vis à vis de leurs lieux d'implantation, de donner aux collectivités des moyens pérennes. D'autre part dans le cadre de la crise financière actuelle, il y a urgence à réorienter l'action et les politiques des établissements financiers semi publics ou sous maîtrise publique dans le sens de l'intérêt général. Dans un pôle public financier, l'épargne et le crédit pourraient être mis au service de politiques de développement économique et social.

Ces pistes de réflexion permettraient, selon la CGT, d'engager plus concrètement la refondation des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

L'avis propose de conforter la Conférence nationale des exécutifs, de renforcer l'expertise, de réaliser des évaluations, c'est-à-dire qu'il précise le cadre et les conditions pour réaliser des réformes sans s'engager sur le fond de celles-ci. Comment pourrait-on ne pas être d'accord avec de tels principes :

- des relations financières fondées sur la négociation et la responsabilisation des acteurs ;
- des outils d'information partagés, fiables et homogènes ;
- une concertation approfondie qui pourrait et, selon nous, devrait tenir compte aussi des propositions des organisations syndicales.

Mais une fois ces principes posés et mis en œuvre, les questions de fond ne sont pas abordées. C'est pourquoi le groupe de la CGT s'est abstenu.

### **Groupe de la CGT-FO**

Le groupe Force ouvrière avait, en décembre 2006, approuvé l'avis sur *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*.

Le rapporteur avait présenté un schéma-cible qui répondait à des principes simples pour déboucher sur une fiscalité locale lisible, compréhensible et responsabilisant les différents acteurs locaux.

Deux ans plus tard, le rapporteur propose une boîte à outils pour mettre en place des procédures clarifiées, fondées sur la négociation et la responsabilisation des acteurs. L'État et les collectivités locales ont besoin d'informations. Celles-ci existent mais sont réparties notamment entre les différents niveaux territoriaux. L'avis préconise, par exemple, que l'agrégation des données publiques issues des budgets et comptes locaux soit restituée à tous les acteurs... C'est une évidence, mais il faut que le Conseil économique, social et environnemental le rappelle tout comme la mise en place d'une base statistique plus homogène, mise en commun.

Le groupe FO soutient les propositions de l'avis qui nécessiteront très certainement une réflexion approfondie et partagée au sein de l'État sur le « *qui fait quoi* » et aussi sur les vrais moyens à mettre en place pour atteindre cet objectif de lisibilité et de clarification.

Mais il est également nécessaire que le vrai débat pour une fiscalité plus juste et plus sociale soit ouvert sans a priori par exemple sur la répartition ménages-entreprises. De plus, l'annonce d'une réforme ou de la suppression de la taxe professionnelle ne peut être étudiée en dehors de toute la fiscalité locale car la TP représente tout de même 44 % de la fiscalité directe locale !

Le groupe Force ouvrière soutient l'ensemble des propositions contenues dans le projet d'avis en considérant que celles-ci sont une vraie boîte à outils mise à la disposition des acteurs de la fiscalité et qu'ils sauront s'en servir, dans l'intérêt général des citoyens.

### **Groupe de la coopération**

Sous un aspect, au premier abord, très technique, l'avis renvoie à des enjeux économiques et politiques au cœur des réformes que notre pays doit engager. Notre assemblée s'est déjà plusieurs fois exprimée sur la nécessaire clarification des compétences entre les collectivités locales et l'État, et entre les collectivités locales elles-mêmes : la décentralisation s'est traduite par un enchevêtrement difficilement lisible pour les citoyens, qui mine l'efficacité des politiques publiques.

La réforme des finances de la décentralisation doit enfin être menée à bien : en effet une partie des bienfaits de la décentralisation est gommée par la complexification du système fiscal dont l'équilibre repose sur l'impôt local mais surtout sur les transferts fiscaux et financiers de l'État qui vont de pair avec les

transferts de compétences. Les collectivités locales sont désormais en charge d'investissements essentiels pour le tissu économique local - c'est le cas par exemple des lignes ferroviaires régionales - mais les dotations financières de l'État sont insuffisantes pour faire face à des besoins croissants. De plus, les politiques nationales requérant l'intervention des collectivités locales se multiplient et pèsent sur les finances locales.

Suppression de l'échelon départemental, fusion des régions et des départements, regroupement des régions, réforme ou suppression de la taxe professionnelle, etc., les idées foisonnent pour faire évoluer cette situation. Le groupe approuve la démarche pragmatique proposée : avant de réformer, encore faut-il évaluer et disposer des éléments d'analyse nécessaires pour fonder des décisions conformes à l'intérêt général. De plus, en pleine crise financière et alors qu'en dernier recours c'est bien à l'argent du contribuable qu'il va être fait appel pour en limiter les effets, il est indispensable de « *s'assurer de la pertinence des circuits financiers adoptés entre les différents opérateurs publics* ».

Le groupe de la coopération soutient les grands axes de propositions du projet d'avis et en particulier :

- la proposition d'élaborer un cadre global financier cohérent pour établir des relations financières saines et inscrites dans la durée entre l'État et les collectivités locales : « *qui paye, combien et à qui ?* ». L'enjeu est de taille, car les collectivités locales réalisent les trois quarts de l'investissement public de notre pays, et les dotations de l'État représentent 30 % (jusqu'à 42 % pour les régions), de leurs recettes de fonctionnement. Or la crise financière et le ralentissement immobilier pèsent sur les finances locales. Les risques d'une accentuation de la pression fiscale locale ou d'un recours à l'endettement sont donc réels ;
- la volonté de conforter une instance collective de dialogue, la Conférence nationale des exécutifs, pour construire un véritable lieu de concertation et d'élaboration des réformes à conduire. Une telle instance doit bien sûr favoriser la responsabilisation des élus territoriaux, mais aussi des représentants de l'État, afin de conclure entre eux un véritable « Pacte de responsabilité ». Car, si la Révision générale des politiques publiques ne pourra être menée à bien sans une réflexion sur « *la juste part que doivent assumer les collectivités locales dans la recherche de l'équilibre global des finances publiques* », force est de constater que l'État doit aussi y prendre toute sa part.

Pour finir, ce travail fournit un aperçu synthétique des relations entre l'État et les collectivités locales et mériterait d'être approfondi à la lumière de la crise financière actuelle, dans le cadre d'un avis de suite.

Le groupe de la coopération a voté, dans sa très grande majorité, en faveur de l'avis.

### **Groupe des entreprises privées**

Le groupe des entreprises privées note que, malgré le constat partagé par tous de la nécessité de réformer le système des finances locales, le projet d'avis rappelle qu'aucune avancée sérieuse n'a encore été réalisée. Après le rapport Lambert sur *La clarification des compétences entre État et collectivités locales*, après le rapport Richard sur *Le pilotage et la maîtrise des dépenses des collectivités locales* et le premier avis Valletoux sur une nouvelle donne fiscale, ce nouveau projet d'avis insiste sur la nécessité du préalable à toute réforme : définir un cadre financier.

Ce texte a pour mérite d'alimenter le débat sous un angle plus financier et d'avancer des pistes pour surmonter les blocages de la réforme. Il va dans le bon sens lorsqu'il propose de mettre en place une nomenclature commune et exploitable par tous, d'établir un nouveau cadre financier, de définir des concepts consensuels, de mettre en place des méthodes de consolidation et de compensation dans la gestion des flux, de faire une synthèse des analyses, d'amorcer un vrai dialogue entre État et collectivités, et enfin d'élaborer un processus d'évaluation des collectivités qui ne serait pas la simple LOLF, mais des méthodes adaptées aux collectivités locales. Ainsi, ce projet d'avis est un nouvel appel à la volonté politique de tous les acteurs pour mettre à plat le système, faire un constat commun et réaliste qui permette de mesurer les responsabilités des uns et des autres et d'arriver à des principes communs fondateurs d'un nouveau cadre financier, clair et lisible, préalable nécessaire à toute réforme cohérente des finances et de la fiscalité locale. On ne peut donc qu'être d'accord avec ces orientations générales, qui relèvent du bon sens et sont guidées par des principes consensuels fondés sur la clarté, la lisibilité et la transparence. Les enjeux que souligne le projet d'avis en terme d'information et d'accès aux données, au-delà de leurs aspects purement techniques, justifieraient cependant pleinement que les redevables et les usagers, notamment les entreprises, soient associés aux démarches méthodologiques esquissées.

Cela étant, la qualité du rapport et les pistes ouvertes, qui constituent un préalable indispensable à toute réflexion sur la réforme, conduisent le groupe des entreprises privées à voter le projet d'avis.

### **Groupe des entreprises publiques**

Notre assemblée s'est régulièrement préoccupée du sujet des finances locales dans le cadre de plusieurs avis qu'elle a adoptés. L'avis qui nous est soumis propose une évaluation et des pistes d'amélioration du suivi des relations financières entre l'État et les collectivités locales. Il revient ainsi sur un élément essentiel du sujet qui était au cœur de l'avis adopté en 2001, concernant l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales : les relations entre l'État et les collectivités locales.

Dans le cadre d'une démarche très pragmatique dont il faut le féliciter, le rapporteur part « *du postulat qu'il sera toujours malaisé de suggérer des réformes substantielles sur le régime des finances publiques ou à tout le moins d'y apporter des correctifs, si on ne peut au préalable disposer d'une mesure financière pertinente et reconnue de l'ensemble des mouvements de fonds existant entre acteurs publics* ».

Notre groupe souscrit à cette affirmation. Il est essentiel en effet de disposer des éléments nécessaires pour juger au mieux des justifications et des effets de toute réforme.

Cette nécessité ne doit cependant pas conduire à différer des réformes indispensables, même lorsque l'avis souligne qu'elles ne pourront intervenir « *sans que les évaluations préalables requises n'aient été faites de façon approfondie et contradictoire à partir d'un référentiel partagé* ».

Il faudra cependant clairement sur ce point qu'un calendrier soit fixé afin d'éviter cet écueil. Tant l'évaluation que les propositions de suivi formulées par le projet d'avis en donnent d'ailleurs les moyens.

De ce point de vue, par exemple, l'avis aborde le sujet assez peu analysé et pourtant très important des relations extra budgétaires entre l'État et les collectivités en notant toutes les grandes questions à résoudre, qu'il s'agisse par exemple :

- du dossier des relations de trésorerie ;
- de la question des modalités de recouvrement de l'impôt local ;
- ou de la mise en œuvre des politiques nationales requérant l'intervention financière des collectivités locales.

Il sera plus aisé sur ces bases d'ouvrir chaque dossier ainsi clairement identifié et de fixer un terme adapté aux études à conduire. Il en va de même des propositions en matière de suivi des relations organisées autour des deux axes que sont :

- d'une part la mise en œuvre d'une concertation approfondie entre l'État et les collectivités, en particulier dans le cadre de la conférence nationale des exécutifs ;
- d'autre part la mise en place d'outils communs d'information et d'analyse indispensables pour que cette concertation permette d'engager les réformes indispensables.

Celles-ci recueillent tout l'intérêt de notre groupe dans les domaines notamment de :

- la régulation indispensable des dépenses publiques dans le cadre du respect des normes européennes dont l'État doit répondre ;
- ou de la modération des dépenses publiques qui lui est liée.

L'avis, qui s'est délibérément préoccupé de moyens et de méthodes pour réaliser ces réformes dans les meilleures conditions, va ainsi totalement dans le sens des préoccupations du groupe des entreprises publiques qui l'a voté.

### **Groupe de la mutualité**

Deux ans après son avis sur *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, Philippe Valletoux propose de prolonger la réflexion sur la base d'une méthodologie permettant de mieux identifier les flux financiers entre les différents acteurs pour une meilleure lisibilité des finances locales et une responsabilisation de ces acteurs.

Depuis la remise du premier avis de M. Philippe Valletoux, le dossier a peu évolué bien que ses conclusions courageuses et réalistes aient été en grande partie validées, notamment par les instances représentatives des collectivités locales.

La question de la suppression des départements ou de la fusion des départements et des régions, qui avait été écartée jusqu'en juillet 2008, semble à nouveau refaire son apparition, le Président Sarkozy ayant lui-même annoncé récemment que, dans le cadre de la RGPP, « *le moment est venu de poser la question du nombre des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires* ».

La création d'une Conférence nationale des exécutifs portait en elle l'espoir d'une instance de dialogue et d'élaboration de la réforme qui reste pour le rapporteur non aboutie car sans réel pilote.

La préoccupation principale revient donc à répondre à la question centrale « *qui paie combien, à qui et à quel titre ?* ». Pour le rapporteur, sans un travail de clarification des compétences, une meilleure appréhension chiffrée de la situation à travers l'établissement de règles communes d'information et d'analyse budgétaire entre l'État et les collectivités locales, aucune évolution ne sera possible.

Ainsi, après avoir défini les contours d'une réforme fiscale des finances publiques nécessaire, le rapporteur propose ici la méthodologie pour y parvenir. Le groupe de la mutualité a voté l'avis dans l'optique d'une meilleure lisibilité de l'action publique et d'une meilleure visibilité pour le citoyen.

### **Groupe de l'Outre-mer**

Le groupe de l'Outre-mer se félicite de voir le Conseil économique, social et environnemental se saisir d'un sujet aussi important que celui des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

Particulièrement concerné car, dans sa diversité et fort de la décentralisation qui caractérise ses territoires, l'Outre-mer est l'illustration de la nécessité de plus de lisibilité dans ce domaine.

L'avis souligne, à juste titre, comment l'enchevêtrement et la complexité des relations financières entre entités publiques fait que les experts y perdent leur latin !

Cela rend donc indispensable une amélioration de la gestion des finances publiques car, comme l'indique l'avis, en amont et aval des décisions, il faut s'assurer d'une bonne appréhension des matières financières.

En effet, comment imaginer des pistes de réformes si, au préalable, il n'existe pas une mesure financière pertinente et reconnue ?

Le devoir de clarté et de pédagogie s'impose en effet dans cette France décentralisée.

Le groupe souscrit donc totalement à la proposition qui consiste à disposer de bases statistiques homogènes : l'exemple des statistiques de France entière avec ou sans l'Outre-mer, est la meilleure illustration !

L'avis souligne aussi avec raison l'importance d'un cadre financier global et mis à disposition dans des délais propices aux décisions à prendre : actuellement, la loi de finances est votée avant le 31 décembre, mais les budgets de collectivités le sont avant le 31 mars et les comptes administratifs au troisième trimestre !

Il faut donc chercher désormais à disposer d'une véritable synthèse résultant de l'agrégation des données issues des budgets et comptes locaux, ceci devant se faire dans le cadre d'une restitution totale et partagée, comme le suggère l'avis.

Nul doute que la Conférence nationale des exécutifs constitue le lieu de concertation d'une part mais aussi et surtout celui de l'élaboration de la réforme nécessaire des relations financières entre l'État et les collectivités d'autre part.

Encore faut-il que cette instance travaille avec pour principe ce triptyque rappelé dans l'avis *Clarification des compétences/pilotage de la dépense/nouvelle donne fiscale*.

L'amélioration de la gestion financière publique devient une impérieuse nécessité pour la France et encore davantage pour son Outre-mer ; l'avis pose les bases d'une véritable action dans ce sens avec des propositions pertinentes.

Aussi, le groupe l'a voté.

#### **Groupe des professions libérales**

Si la décentralisation constitue un des axes majeurs des évolutions institutionnelles de notre pays, il est regrettable qu'elle n'ait pas été accompagnée d'une préoccupation constante de clarification et de lisibilité des finances locales. À l'heure où l'on recherche l'équilibre des finances publiques, l'efficacité de la dépense publique et la modération des prélèvements obligatoires, on comprend qu'il faille, plus que jamais, parler de clarification des compétences, de pilotage de la dépense et de nouvelle donne fiscale.

Aujourd'hui, tout prédestine à l'opacité du système :

- le cadre dans lequel s'établissent les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, ou entre collectivités locales elles-mêmes est dual : pour les finances publiques, on recourt à la comptabilité nationale, pour les finances locales, aux statistiques de la comptabilité publique. Première source de confusion ;
- une dépense d'une collectivité locale vers une autre correspond à une recette de l'autre. Simple écriture comptable, mais qui ne permet pas la traçabilité des mouvements financiers entre collectivités... Seconde source de confusion.

Pour les bétotiens, tout au plus peuvent-ils photographier des mouvements d'ensemble :

- des dépenses publiques en progression, un effort continu d'investissement, un taux de prélèvement obligatoire et un endettement public en hausse...
- des dépenses en hausse pour les collectivités locales s'expliquant notamment par la prise en charge de nouvelles compétences, un recours limité à l'endettement, de grandes disparités entre collectivités justifiant d'ailleurs la nécessité d'une péréquation des ressources.

Ce constat repose sur une tentative de rationalisation des dépenses par un contrat de stabilité et d'évaluation des initiatives publiques, sur fonds de « toilettage » si souvent évoqué, faisant référence à une répartition plus précise des compétences entre niveaux d'administration publique. Des doublons pourraient alors avantageusement être supprimés et de véritables indicateurs de performance mis en place au niveau local. Les versements devraient majoritairement transiter par des comptes dédiés et les flux financiers entre l'Etat, les régions, les départements et le bloc communal devraient être identifiés.

Dans cette optique d'optimisation de la dépense publique, les collectivités locales vont devoir améliorer leur productivité par des voies qui ne sont pas sans rappeler celles qu'emprunte l'Etat pour se réformer !

Le chef de l'Etat vient de lancer le vaste chantier de l'organisation administrative du territoire, un travail de réflexion auquel ont contribué élus et experts en vue d'une réforme urgente en matière de gouvernance des territoires, dans le but de maîtriser la dépense publique. Mais, selon nous, envisager une telle réforme sans repenser l'ensemble du financement des collectivités territoriales et de leurs champs de compétences n'est pas crédible.

Proposer de réduire le nombre des budgets en encourageant des regroupements de collectivités autour d'un même budget est un objectif louable... proposer des contrats de développement où le niveau des subventions serait dépendant de l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement... organiser par exemple le couple département-région, dans une association scellée

par une même élection et les mêmes élus pour une gestion plus cohérente, pourquoi pas ?

Le rapporteur a raison de dire que si on n'a pas de tableaux chiffrés, on est dans l'incapacité de répondre à la question : « *qui paie quoi, combien et à qui et à quel titre...* », alors comment supprimer tel échelon de collectivités locales - au motif de son coût de fonctionnement - quand on est dans l'incapacité de quantifier l'économie qui en sera faite ? Il faut identifier les chiffres pour apporter des éléments au débat et ensuite trancher.

Éviter les empilements ou enchevêtrements de compétences et les financements croisés et multiples, coûteux et compliqués pour les élus et les entreprises, permettre une meilleure lisibilité ou visibilité des finances locales et une responsabilisation des acteurs, constituent une première étape essentielle de la réforme. Nous l'approuvons.

Pour le groupe des professions libérales, il ne faut pas oublier de répondre à la question suivante : le service répond-il bien à un besoin du citoyen et si oui, comment l'optimiser ? C'est dans cet esprit qu'il faut faire des choix.

Faisant confiance au rapporteur fin connaisseur du sujet, et convaincu de la pertinence de certaines de ses propositions, le groupe des professions libérales a voté l'avis.

### **Groupe de l'UNAF**

Dans un contexte de crise financière aigüe puis de morosité économique persistante, la présente saisine constitue une opportunité, les éléments d'appréciation relevés permettant de mesurer à nouveau les marges de progrès dans un domaine complexe.

Le rapporteur a repris les dernières déclarations politiques évoquant la nécessité d'une clarification de la fiscalité locale, clarification déjà fortement préconisée dans son précédent avis intitulé : *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* (13/12/06).

Il a aussi relevé les multiples imbrications des flux financiers qui ne facilitent pas la responsabilité des acteurs, mais aussi celles des contribuables et donc des familles que nous représentons dans cette enceinte. En effet au final, ce sont bien les ménages qui supportent les conséquences financières de cette situation.

L'évolution du pouvoir d'achat constitue une préoccupation forte des consommateurs que nous représentons aussi. Son altération par une fiscalité alourdie et peu compréhensible, y compris par les experts qui, comme le souligne l'avis, « *y perdent parfois leur latin* », ne favorise pas l'appréciation réelle du poids de la fiscalité pour chaque niveau de collectivité locale et au niveau de l'État lui-même.

L'acceptation par les contribuables des prélèvements fiscaux, quelle que soit leur nature, sera acquise dès lors qu'ils auront compris, pour chacun de ceux-ci, quelle collectivité locale en est bénéficiaire, l'usage qui en est fait, et donc le bien-être qui en découle.

En quelque sorte, ce ne serait que l'application des principes édictés par la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen opportunément rappelés dans la conclusion.

Pour le groupe de l'UNAF, il appartient aux pouvoirs publics de se saisir sérieusement de ces problématiques qui obèrent le quotidien des familles et ne permettent pas de développer une démarche citoyenne de qualité.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé positivement sur l'avis.

### **Groupe de l'UNSA**

L'avis préconise que la refonte nécessaire des relations financières entre l'État et les collectivités locales et entre les collectivités elles-mêmes s'inscrive dans une logique de concertation approfondie entre tous ces acteurs. Il insiste pour que la restitution des informations soit totale et que les analyses menées par les ministères en la matière soient partagées. Il en va de la prise de responsabilité que revendiquent les élus locaux sur la part des finances publiques qui leur incombe. Il rappelle l'ensemble des responsables concernés à leur devoir de clarté et de pédagogie.

Que penser alors de la méthode suivie pour l'élaboration du projet de loi réformant la DSU avec les conséquences négatives pour un certain nombre de communes les plus pauvres ?

L'avis se réfère à la Révision générale des politiques publiques (RGPP) pour faire évoluer les relations entre État et collectivités ; l'UNSA tient à souligner que les mesures brutales découlant de la RGPP, sont assises sur une approche essentiellement budgétaire ; elles ne sont pas de nature à répondre de façon satisfaisante au défi que représente l'offre d'un service public de qualité à l'ensemble des citoyens sur la totalité du territoire.

Dans le cadre des « relations extra-budgétaires à caractère financier », l'avis évoque « *un véritable maquis de relations à implication financière qui n'a pas été complètement inventorié à ce jour* ». S'il nous paraît nécessaire d'éclairer complètement les relations financières entre l'État et les collectivités, ce vœu n'est pas suffisant, surtout s'il se cantonne à une demande de rémunération des comptes.

Une comptabilité de coûts complets devrait également intégrer ceux des services rendus par les administrations de l'État tant au niveau des conseils en matière économique et financière qu'au niveau de l'unité de gestion des bases de la fiscalité locale comme à celui d'égalité entre les citoyens-contribuables locaux. Au moment où les services de la Direction générale des finances publiques dédie une sous-direction au service des collectivités locales à égalité

avec celle du service comptable de l'État, le tout sous la houlette de la direction de la gestion publique, il serait peu efficace d'émietter entre une multitude d'acteurs le savoir et les moyens nécessaires à l'assiette, au recouvrement et à la gestion publique. Cette tentation, au-delà d'une mauvaise gestion, conduirait à affaiblir les collectivités les plus petites auxquelles pourtant nos concitoyens sont le plus attachés.

L'avis se réfère aussi aux principes de la LOLF. Dans la lettre de mission du 1<sup>er</sup> juin 2006, le ministre délégué aux collectivités territoriales et le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État mettaient en place un groupe de travail constitué de collectivités volontaires et de services de l'État. L'objectif était de « *faciliter et d'accompagner les expérimentations d'amélioration de l'information mise à la disposition de l'assemblée délibérante, de renforcement du pilotage et d'amélioration de la qualité comptable* ». Comme le rappellent les ministres, la LOLF est d'abord une procédure pour la gestion de l'État ; les collectivités territoriales disposent déjà depuis de nombreuses années « *d'un cadre juridique, budgétaire et comptable qui est en cohérence avec les principes consacrés par la loi organique de 2001* ».

Ce groupe de travail constitué, notamment par les villes de Chartres, Lyon, Meaux, Évry, Bondy, Cannes, de l'agglomération du Muretain (31), celle d'Hénin-Carvin, (62), des départements de la Seine Maritime, du Lot-et-Garonne, de Mayenne, des régions Bretagne et Île-de-France aurait pu apporter à nos travaux l'éclairage de son expertise et le témoignage de l'expérience des collectivités qui le composent...

L'avis évoque des besoins nouveaux en informations notamment par les sites Internet. Cette ambition apparaît réductrice : ce n'est pas l'objet des sites Internet que de promouvoir des « efforts conceptuels ». Il y a, entre autre, la documentation française pour cela. Cependant, le site Internet « Bercy colloc » à travers les questions des élus, des nombreux guides pratiques à destination des collectivités territoriales, des ressources multiples pourrait en effet être un lieu d'échange et de mutualisation.

Toujours dans le cadre LOLF, l'avis évoque deux pistes reprises dans la conclusion : expertise et évaluation.

Sur le premier point, cela suppose d'utiliser des normes comptables cohérentes entre les niveaux de collectivités tant au niveau comptabilité budgétaire, comptabilité analytique et comptabilité de gestion. La pratique, sur le terrain, montre quotidiennement les difficultés d'une telle démarche. En effet, seules quelques grosses collectivités ont créé des services de contrôle de gestion.

Quant à l'évaluation (*ex post*), elle suppose la fixation préalable d'objectifs, leur discussion (fixés et discutés par qui et où?), un système d'indicateurs et de comptes rendus (*reporting*). Cela est-il toujours compatible avec la libre administration et quel rôle serait donné aux assemblées délibérantes et aux électeurs locaux ?

L'avis n'est pas allé jusqu'au bout de sa logique. Trop de remontées statistiques risquent de transformer notre pays en un immense tableau de bord. Enfin, l'évaluation ainsi envisagée ne définit pas le niveau de l'évaluateur ni ses moyens d'action.

Le seul point novateur dont l'avis se félicite est la mise en place de la Conférence nationale des exécutifs. Sur le principe, c'est une bonne chose : mais quels seront ses moyens ?

En 2006, sur le précédent avis - que l'UNSA avait approuvé- elle déclarait que :

- la fiscalité locale restait profondément injuste avec des disparités de ressources des collectivités locales et des problèmes de péréquation, une inégale répartition des bases et une hétérogénéité des taux, enfin une assiette obsolète, illisible et incompréhensible ;
- la répartition de l'impôt local était devenue profondément inégalitaire tandis que, par ailleurs, le plafonnement des prélèvements fiscaux (bouclier fiscal) accroissait le caractère injuste de la fiscalité locale.

Cet avis dit « de suite » ne fait que brouiller ce que proposait celui de 2006. L'UNSA s'est donc abstenue.

## ANNEXE À L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

*Nombre de votants.....175*

*Ont voté pour.....156*

*Se sont abstenus.....19*

#### **Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.**

#### **Ont voté pour : 156**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Bailhache, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Chifflet, Ducroquet, Gremillet, Guyau, Lemétayer, Marteau, Pinta, Sander, Villeneuve.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

*Groupe des associations* - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mme Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, MM. Toulisse, Vandeweege, Vérolet.

*Groupe de la CFE-CGC* - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Devy, Hotte, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Veyrier, Mme Videlaïne.

*Groupe de la coopération* - MM. Budin, Dezellus, Fritsch, Grallet, Lenancker, Prugue, Thibous, Verdier, Zehr.

*Groupe des entreprises privées* - Mme Bel, MM. Bernardin, Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Gorse, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Veysset, Mme Vilain.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Mme Duthilleul, M. Gadonneix.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - Mme Bourven, MM. Cariot, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Laxalt.

*Groupe de l'Outre-mer* - MM. Kanimoa, Omarjee, Osénat, Paoletti, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, MM. Boisgontier, Cartier, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mme Dieulangard, MM. Duharcourt, Figeac, Gentilini, Mme Grard, MM. de La Loyère, Mandinaud, Masanet, Massoni, Nouvion, Pasty, Plasait, Roulleau, Roussin, Slama, Valletoux, Vigier.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

#### **Se sont abstenus : 19**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Lépine, Rougier.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Michel, Muller, Prada, Rozet.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier.

## TABLE DES SIGLES

APA	Allocation personnalisée à l'autonomie
APUL	Administrations publiques locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
FB	Taxe sur le foncier bâti
FBCF	Formation brute de capital fixe
FNB	Taxe sur le foncier non bâti
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
PIB	Produit intérieur brut
PO	Prélèvements obligatoires
RMI	Revenu minimum d'insertion
TER	Transport express régional
TH	Taxe d'habitation
TOS	Technicien et ouvrier de service
TP	Taxe professionnelle
TPU	Taxe professionnelle unique



## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Le tableau financier d'ensemble des collectivités locales en 2007.....	15
Tableau 2 :	Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales .....	15
Tableau 3 :	Les recettes de fonctionnement des collectivités locales.....	16
Tableau 4 :	Schéma de financement des investissements en 2007.....	17
Tableau 5 :	Recettes de l'État .....	18
Tableau 6 :	Équilibre budgétaire de l'État .....	19
Encadré 1 :	Installation de la Conférence Nationale des exécutifs le 4/10/2007 (extrait):.....	7
Encadré 2 :	Pour une réforme du système fiscal local Rapport pour une mise en œuvre opérationnelle de l'avis du Conseil économique et social -novembre 2007 (extrait) .....	8
Encadré 3 :	Discours devant les maires de France réunis en congrès le 20 novembre 2007 (extrait) .....	8
Encadré 4 :	Lettre de mission à M. Delafosse (4 octobre 1993).....	23
Encadré 5 :	Lettre de mission à M. Lambert (3 septembre 2007) .....	23

Depuis l'avis voté par le Conseil économique, social et environnemental en décembre 2006 sur *Fiscalité et finances locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, le dialogue financier préconisé dans cet avis entre l'État et les collectivités territoriales a été amorcé.

Le présent avis recense les conditions nécessaires pour que ce dialogue puisse produire ses fruits. En particulier, les relations financières entre les divers acteurs devraient être transparentes et basées sur des données chiffrées claires et admises par tous.