

DOSSIER : Les grandes interviews du Club finances

Dossier publié à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/207363/eric-julla-ce-qui-est-vise-au-travers-de-la-diminution-des-dotations-cest-la-diminution-de-la-depense/>

FINANCES LOCALES

Eric Julla : « Ce qui est visé au travers de la diminution des dotations, c'est la diminution de la dépense »

R. Richard | A la Une finances | Actu experts finances | Publié le 20/11/2013

A l'heure où le Parlement vote la baisse des dotations dans le budget 2014, Eric Julla de Ressources consultants finances nous présente les effets du système retenu sur les collectivités et les facteurs de risques qu'il présente. Le mécanisme de prélèvement à partir des recettes lui fait penser que "ce qui est visé au travers de la diminution des dotations, c'est la diminution de la dépense". Et de préconiser une solution plus juste reposant sur la population. Par ailleurs, il considère que "le principal poste de baisse effective des dépenses de l'État dans les années à venir est celui des dotations servies aux collectivités locales", la réduction des concours devrait donc se poursuivre au-delà de 2015. Différents points qu'il a pu évoquer lors d'un séminaire sur le PLF pour 2014 le 5 novembre 2013 à Paris.



[1]

Eric Julla, Ressources consultants finances

Les modalités de réduction des dotations d'Etat aux collectivités locales

La réduction des dotations d'État versées aux collectivités locales s'appuie sur le niveau des recettes de ces collectivités. Cet indicateur, simple, est-il satisfaisant ?

Réduire les dotations d'État est une expérience nouvelle : il est donc important que les modalités de cette réduction soient comprises et justes. Le niveau des recettes de chaque collectivité est-il l'indicateur pertinent pour cela ?

Ce n'est pas sûr dans la mesure où les recettes, que l'on prenne les recettes totales ou les seules recettes de fonctionnement, s'adaptent certes à des niveaux de dépenses locales mais aussi à des choix de gestion locaux des services publics - par exemple les régies ou les DSP, le choix ou non de créer des budgets annexes - qui ne permettent pas l'homogénéité de cet indicateur entre collectivités de même catégorie.

D'autre part, un taux uniforme de prélèvement sur recettes pour toute collectivité d'une même catégorie n'entraîne pas le même montant de prélèvement par habitant. Si l'on combine incertitude sur l'égalité de traitement qu'entraîne la définition des recettes servant de base à la minoration, et inégale contribution par habitant, il existe un risque de confusion entre la contribution des collectivités au redressement des comptes publics et les systèmes de péréquation. Pour les contributeurs à ces derniers, pourrait alors naître le réflexe du « j'ai déjà donné ».

La compréhension du processus de réduction des dotations d'État et la certitude d'un traitement juste de toutes les collectivités sont donc décisives : il y a d'un côté une contribution face à une situation globale des finances publiques, il y a de l'autre une « impérieuse nécessité », la péréquation, d'autant plus vive que les effets correcteurs que portait « la croissance » sont derrière nous.

Concernant la baisse des dotations, vous avez mené des études par catégorie de collectivités et noté quelques curiosités. Pour les régions, le prélèvement se base sur les recettes totales ce qui n'est pas le cas pour les autres échelons. Quel effet a cette différence ?

De profondes différences demeureront cependant entre la situation des régions et celles des communes et EPCI. Font partie des recettes totales des régions, sans être classées parmi les recettes de fonctionnement, des flux financiers importants comme le FCTVA, la majoration sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) dont le produit est affecté au financement d'infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial, la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), ainsi que les crédits du Feder.

Veut-on réellement moduler le prélèvement entre régions, afin de pénaliser celles dont le niveau des ressources provenant de ces concours là, est plus élevé en structure que la moyenne, et favoriser les autres ?

Se pose aussi la question de la prise en compte de l'emprunt dans les recettes totales. Le Code général des collectivités territoriales (art. L. 4 331-1 et L. 4 331-3) définit bien l'emprunt comme une composante des recettes totales. La comptabilité nationale ne retient pas celle-ci dans les recettes des Apul.

L'exposé des motifs du PLF 2014 indique que « cette baisse sera répartie entre les régions au prorata de leurs recettes totales (hors emprunt, hors prélèvement FNGIR) », mais le texte de l'article 72 ne retient pas cette précision. Il pourrait apparaître opportun au législateur de préciser clairement ce point dans l'article 72, pour éviter toute ambiguïté.

Pour les départements, vous avez noté le cas de Paris dont la baisse de dotations est plus élevée que ce qu'il reçoit. Quel mécanisme est prévu en conséquence et quels en seront les effets ?

Le mécanisme applicable au département de Paris tient compte de la situation particulière de ce département, confondu territorialement avec la ville de Paris. Le prélèvement opéré dès 2014 « sur la DGF » du département de Paris va excéder le montant total de sa dotation. La différence sera prélevée sur certaines compensations fiscales ou, à défaut, sur la dotation forfaitaire de la commune.

Dans ce dernier cas, la ville supportera un premier prélèvement au titre de sa propre contribution au redressement des comptes publics, et un second correspondant à une partie de la minoration due par le département de Paris. C'est pourquoi, le projet de loi prévoit que le département de Paris rembourse à la commune de Paris le montant éventuellement prélevé sur sa dotation forfaitaire.

Cette disposition pourra peut-être engendrer une situation cocasse : en remboursant la ville de Paris, le département lui alloue une recette de fonctionnement, sans pour autant diminuer les siennes. Cela pourra t-il, à la marge, accroître, dans deux ans, le prélèvement au titre de la DGF que subira la ville de Paris ?

Plus sérieusement, la situation des départements est, au regard des autres catégories de collectivités, exceptionnelle : la minoration de DGF sera répartie de manière « péréquée », en tenant compte des revenus des habitants⁽¹⁾ ^[2].

Sans doute faut-il y voir ici la prise en compte des compétences particulières des départements notamment en matière sociale, dans la contribution au redressement des comptes publics demandée à chacun d'entre eux. C'est aussi le premier exemple d'une « confusion » entre réduction des dotations et péréquation horizontale. On peut la comprendre tant que n'est pas mis en œuvre un puissant système unifié de péréquation entre départements ; on peut la regretter si elle devait contribuer à l'empêcher.

D'après nos évaluations, on pourrait connaître une contribution des départements s'étageant en métropole entre 5 et 15 euros par habitant.

Pour les communes, vos simulations démontrent un prélèvement plus important selon la taille de la commune, comment s'expliquent les variations constatées ?

La raison est assez facile à identifier : en calculant un prélèvement en fonction des recettes réelles de fonctionnement, on détermine en réalité un prélèvement sensible à 3 grands indicateurs⁽²⁾ ^[3] :

- d'abord le potentiel fiscal, dont on observe en 2013 qu'il est croissant – par habitant – dans une proportion de 1 à 3 en moyenne entre les communes de moins de 500 habitants et celles de plus de 200 000 habitants,
- ensuite l'effort fiscal, lui-même croissant par strate de communes, dans des proportions toutefois moins marquées que pour le potentiel fiscal, et moins différenciées notamment à partir de 10 000 habitants,
- enfin la DGF, elle-même souvent croissante, par habitant, en fonction de la taille de la commune.

C'est ici l'influence du coefficient majorant la population dans le calcul de la dotation forfaitaire et l'existence du complément de garantie qui l'explique : ce dernier est par exemple d'environ 74 euros par habitant pour les communes de 10 à 15 000 habitants, il est de 90 euros pour les communes de 20 à 50 000 habitants et atteint 114 euros pour les communes de plus de 100 000 habitants.

Les autres produits de fonctionnement ont une influence marginale dans le niveau des recettes réelles de fonctionnement.

Les données du récent rapport de la Cour des comptes ^[4] évaluent en effet à plus de 85 % le poids des recettes fiscales directes et indirectes et des dotations dans le montant des recettes réelles de fonctionnement des communes.

Le prélèvement, calculé en tenant compte des recettes réelles de fonctionnement, pénalise donc plutôt les efforts fiscaux élevés - alors que les principes généraux des mécanismes de péréquation ont tendance à favoriser un effort fiscal élevé – et les potentiels fiscaux élevés - en cohérence avec les mécanismes de péréquation.

Il pénalise aussi les communes ayant une DGF importante, situation que l'on rencontre soit dans les communes les plus peuplées - en raison du coefficient appliqué au calcul de la dotation forfaitaire – soit dans les communes les plus pauvres - en raison des montants des dotations de péréquation qu'elles reçoivent et des effets passés des péréquations internes à la DGF qui ont été cristallisés dans le complément de garantie.

Ces facteurs convergent vers un prélèvement moyen plus marqué, par habitant évidemment, dans les communes les plus peuplées : nous évaluons ainsi le prélèvement, en moyenne, sur les communes de moins de 2 000 habitants aux alentours de 5 euros par habitant (hors part EPCI) alors que les communes de plus de 20 000 habitants subiraient, en moyenne là encore, un prélèvement supérieur à 10 euros par habitant et pouvant aller jusqu'à près de 13 euros par habitant pour les grandes villes (toujours hors part EPCI).

Vous avez effectué des consolidations par région du prélèvement demandé à chaque catégorie de collectivité territoriale et, étonnamment, la Corse arrive en tête avec 22 euros par habitant. Comment expliquez-vous les résultats de ces agrégats régionaux ?

C'est une première approche, sans retraitement de comptes.

Les résultats que nous obtenons, concernant la Corse, tiennent essentiellement au prélèvement opéré sur la collectivité territoriale de Corse, autrement dit la région Corse. Cette collectivité bénéficie d'une dotation particulière, pour près de 190 millions d'euros, qui transite par son budget : la « DGD Corse », qui est en fait une dotation de continuité territoriale.

A ce stade de la discussion parlementaire, rien ne nous semble permettre l'exclusion de cette somme du critère définissant la minoration de la DGF. D'autres ressources spécifiques alimentent aussi le budget de cette collectivité, comme des droits sur la consommation des tabacs, ou des taxes sur les entreprises de transports aériens et maritimes.

Son statut juridique particulier ne confère pas aux « recettes totales » de la collectivité territoriale de Corse le même contour que celui que l'on observe dans les autres régions.

Pour autant, et au cas particulier de la Corse, ce sont bien des constituants de ces recettes totales. Ne faudrait-il pas les exclure ?

Cet exemple n'est sans doute pas le seul : on pourrait aussi parler du mode de comptabilisation de l'octroi de mer dans les régions d'outre-mer, cette recette pouvant figurer intégralement dans le budget de la région, tout en étant reversé par celle-ci de manière très importante au profit des communes et étant donc pris en compte deux fois dans la minoration portant sur ces territoires.

Ces exemples illustrent combien, pour le bloc communal et pour les régions, ces indicateurs apparemment simples et faciles à comprendre - les recettes réelles de fonctionnement, les recettes totales - vont poser des problèmes de justice dans les répartitions des minorations.

A quel type de problèmes vous attendez-vous de ce fait ?

Les recettes réelles de fonctionnement ne sont pas un indicateur suffisamment « indépendant des choix locaux de gestion de tel ou tel service public » dans la comptabilité des collectivités, et notamment au sein du bloc communal, sans que ne se posent quelques problèmes.

Prenons quelques exemples, pour le bloc communal :

1. Les contributions que versent les communes à un syndicat auquel elles appartiennent ont demandé à ces communes de mobiliser la fiscalité nécessaire pour les financer. Cette fiscalité est prise en compte dans l'indicateur servant de base à la minoration de la DGF.
Par contre, si la commune a fait le choix de faire supporter ces contributions directement au contribuable par « une contribution fiscalisée », les recettes afférentes ne sont pas comptabilisées dans son budget et donc ne participent pas de l'évaluation de la minoration. Est-ce normal ? Évidemment non.
2. Certaines communes ou EPCI ont fait le choix de créer un budget annexe pour l'exercice de la compétence « collecte et traitement des déchets ». La TEOM ou la Rom figurent dans les recettes des budgets annexes. Est-il normal que ceux-ci soient favorisés - si on exclut le budget annexe de l'évaluation des recettes - alors que ceux pour qui la TEOM est recouvrée au niveau du budget principal

seraient pénalisés ? Est-ce juste ? Évidemment non.

3. Même en tenant compte des atténuations de produits dans l'évaluation des recettes de fonctionnement, comme vient de le préciser l'Assemblée nationale en 1ère lecture, on ne pourra pas traiter tous les vecteurs de double compte, au sein du bloc communal : les fonds de concours, les flux réciproques liés aux opérations de mutualisation que l'on entend par ailleurs promouvoir, etc.
4. Le choix de mettre en place une régie, ou de procéder à une délégation de service public n'est pas non plus sans conséquence sur le niveau des recettes des collectivités territoriales.

L'indicateur de recettes réelles de fonctionnement ne serait pertinent, pour éviter tout débat sur la justice de la répartition, toute possibilité « d'optimisation », que sous 2 conditions :

- une totale étanchéité des flux financiers entre niveaux d'administration locale,
- une parfaite homogénéité des modes de comptabilisation budgétaire des services publics locaux.

Or ce n'est pas le cas.

Attendons nous donc à des débats récurrents, des processus d'optimisation, des réclamations, là où il serait nécessaire de développer un consensus technique sur le fait que l'effort est justement partagé.

Pourquoi alors avoir retenu comme critère (sauf pour les départements) un prélèvement proportionné aux recettes ?

On peut se demander si ce choix de dimensionner la minoration des recettes de fonctionnement des collectivités aux niveaux des recettes réelles de fonctionnement, ou des recettes totales, n'est pas en réalité un choix d'agir sur... la dépense locale de fonctionnement, et exclusivement là-dessus.

Ceci expliquerait aussi l'exception départementale, compte tenu des charges spécifiques que représente le financement des allocations individuelles de solidarité.

En effet, les recettes de fonctionnement s'ajustent aux charges qu'elles doivent couvrir. En réduisant les recettes de fonctionnement dans une même proportion pour tous, on pèse directement sur les évolutions possibles des charges de fonctionnement, « là où elles sont ».

Et peu importe alors que cela soit juste ou pas, il s'agit de pousser chacun à diminuer lui-même son propre budget.

La réduction de tous les budgets de fonctionnement ne pourra en effet sans doute pas trouver d'équilibre durable dans une « hausse » compensatoire à due concurrence des taux d'imposition.

Excluez-vous que les collectivités reportent la baisse des dotations sur les taux d'imposition ?

Dans l'absolu, évidemment non. Mais entrons dans les détails.

L'assiette fiscale des communes sur laquelle existe un possible levier fiscal demeure certes non négligeable : on peut estimer les recettes fiscales des communes sur lesquelles existe un effet taux (TH, TFB et CFE dans certains cas) en 2012 à 30,4 milliards d'euros.

Imputer « en pression fiscale » le financement de la réduction de 588 millions d'euros des dotations d'État revient à augmenter en 2014 les taux d'imposition de 2 %, puis 2 % encore en 2015.

Pourra-t-on augmenter de 4 % la fiscalité locale des communes pour simplement compenser le niveau actuel des ressources ?

Pour les EPCI, les mécanismes spécifiques de liaison des taux conduiraient à concentrer tout report sur la pression fiscale des effets de réduction des dotations sur la TH principalement.

Nous en chiffrons l'impact à environ 3,6 % de variation nécessaire des taux d'imposition pour financer la diminution constatée en 2014. A partir de 2015, l'effort fiscal supplémentaire, de même ampleur globale, pourra être réparti entre TH et CFE.

Pour les départements, « récupérer » via les taux d'imposition (de TFB) le prélèvement de 476 millions d'euros revient à accroître ceux-ci de 4 % environ en 2014, puis de nouveau de 4 % en 2015.

Pour les régions, il n'y a plus de capacité à moduler les taux d'imposition...

En soi, et notamment pour des années post électorales, ces chiffres ne sont pas « impossibles ». Toutefois, le coût « politique » d'un rattrapage fiscal pourra apparaître beaucoup trop important, d'autant plus qu'il viendrait se télescoper avec d'éventuelles anticipations (reportées pour l'instant) d'ajustement de la fiscalité locale après l'échéance électorale de mars prochain.

L'addition des deux phénomènes peut être un frein conséquent, d'autant plus que le niveau atteint par la fiscalité locale n'est plus ce qu'il était dans les années 1990.

Autrement dit, ce qui est visé au travers de la diminution des dotations, c'est bien la diminution corrélative de la dépense, et non une substitution entre dotations et fiscalité.

Craignez-vous une interpénétration entre débat sur les systèmes de péréquation et débat sur la minoration des dotations ?

La contribution des collectivités au redressement des comptes publics au travers de la réduction de la DGF vient en parallèle d'autres processus, principalement de péréquation horizontale - le FPIC, le FSRIF, le ciblage des crédits DSU, le recyclage de certaines compensations fiscales, notamment dans les départements ruraux, pour soutenir la progression de la DSU et ce via les mécanismes complexes de réallocation des dotations sous enveloppe.

Certaines collectivités vont donc voir leurs recettes subir une double, une triple, voire une quadruple atténuation - réduction de DGF, réduction des compensations fiscales, contribution au FPIC, contribution au FSRIF – là où d'autres pourront « contrebalancer » la réduction de la DGF d'une progression de l'attribution de FPIC, de DSU ou d'autres concours...

Il ne s'agit pas en soi de contester ces processus, qui ont chacun leur logique.

Mais lorsque leurs effets combinés se traduiront dans les budgets, il est probable que l'on voit naître, sans doute lors du débat sur le PLF 2015, des amendements les uns pour limiter l'évolution annuelle du FPIC, les autres pour protéger les contributeurs au FSRIF d'une trop forte croissance de la contribution au FPIC, mais aussi des amendements en sens opposé pour amplifier l'effet redistributif du FPIC, pour limiter le prélèvement sur les compensations fiscales des départements compte tenu de l'importance de celle relative au foncier non bâti dans les départements ruraux, etc.

Tout ceci pourra sans doute trouver explication, justification, analyse. Par contre, cela ne contribuera pas à une clarification des finances locales, cela ne permettra pas une compréhension partagée des enjeux de péréquation horizontale.

Nous n'avons en effet pas l'expérience en France d'une redistribution des moyens entre collectivités de même catégorie dans un système de décroissance globale des ressources disponibles.

Pour pallier ce risque, il conviendrait que le prélèvement opéré sur la DGF soit perçue comme une contribution de chacun au redressement des comptes publics parfaitement équitable, et surtout n'entraînant pas d'interférences - ou de remises en cause – avec tous les autres systèmes redistributifs existants.

Il faut aussi que les objectifs de chaque mesure soit parfaitement lisibles dans des critères totalement objectifs, et cohérents avec les mesures qui les mettent en œuvre. Les finances locales ne souffrent pas à l'heure

actuelle d'un trop plein de cohérence...

Quelles pourraient être les solutions alternatives aux critères des recettes pour calculer les minorations de DGF ?

Tout d'abord, soyons prudents sur l'existence d'un système « miracle » évitant toute difficulté. C'est beaucoup plus facile à établir pour partager des fruits de croissance que pour répartir une minoration des dotations. Observons aussi que le gouvernement n'a pas choisi d'inscrire la minoration de la DGF dans une grande réforme de celle-ci. Au contraire, tout se passe comme si d'un côté l'ancien système de DGF perdurait - réallocation des dotations entre elles, prise en compte des nouvelles populations au 1er janvier 2014, évolution de la dotation d'intercommunalité, soutien à la DSU cible et à la DSR,... – comme si les objectifs de péréquation horizontale étaient maintenus (progression du FPIC et du FSRIF, création du fonds de solidarité des départements de la région Ile-de-France), comme si le pacte de confiance et de responsabilité, notamment à l'égard des départements afin de financer les allocations individuelles de solidarité, se mettait en œuvre, et que d'un autre côté on enlevait 588 millions d'euros aux communes, 252 millions aux EPCI, 476 millions aux départements et 184 millions aux régions pour donner un prélèvement de 1 500 millions. Ceci est une chance pour clarifier les débats, qui sinon auraient été illisibles.

Si on voulait construire un système « neutre », avec d'un côté, un système de péréquation dorénavant exclusivement horizontal, de l'autre une contribution à l'effort de redressement des comptes publics pour toutes les collectivités, alors la clé de répartition du prélèvement budgétaire la plus simple serait la population. Cela donnerait un montant de 2,8 euros par habitant environ pour chaque région, de 7 euros pour chaque département, et de 12 euros pour le bloc communal, pouvant être réparti au sein de chacun de celui-ci, par exemple en fonction du CIF.

Le critère de population a un avantage : montrer que chacun a subi le même effort demandé. Au moment où les finances locales sont traversées de 3 questions importantes, celle de la réduction des dotations, celle de la péréquation horizontale et celle de la prise en compte solidaire du financement des dépenses sociales, et sans doute des dépenses d'infrastructures de transports, l'utilisation de la population comme critère pourrait apparaître avantageux, en clarifiant la logique de la contribution de tous au redressement des comptes publics, et en « étanchéifiant » des autres questions posées.

Mais ce n'est pas le critère de population en lui-même qui serait intéressant. C'est ce critère parce que à côté et en corollaire, on s'engagerait à laisser fonctionner un processus transparent de péréquation horizontale, basé sur des critères objectifs, aisément mesurables, et justes.

Si par contre tous les sujets interfèrent, aucune solution satisfaisante ne pourra être véritablement trouvée et surtout être admise de tous. Dans ce scénario, on connaît déjà le sujet « sacrifié » : ce sera celui de la péréquation horizontale, notamment parce qu'il sera difficile de construire un consensus permettant de justifier de ponctions plus importantes que la contribution au redressement des comptes publics pour certaines collectivités.

Or, la péréquation horizontale est d'autant plus indispensable que les ressources régressent si l'on entend maintenir un équilibre territorial au sein de l'espace national. C'est bien en effet au moment où les processus correcteurs portés par la répartition de la croissance des moyens ne peuvent plus fonctionner que doit pourtant être comprise et admise cette fameuse impérieuse nécessité de la péréquation horizontale que j'évoquais en introduction.

Comment pèsera la situation actuelle des comptes publics dans le paysage financier des collectivités locales

Du fait de l'écart entre la prévision du déficit public entre la loi de programmation et le projet de loi de finances, vous vous attendez à un nouveau « tour de vis » dès le printemps prochain... pour quelle raison ?

Les raisons sont simples : c'est la loi... l'article 2 de la loi de programmation des finances publiques indique que l'objectif de « solde structurel » (en points de PIB « potentiel ») est de - 3,6 % en 2012, - 1,6 % en 2013 et - 1,1 % en 2014. L'article 5 précise lui que :

lorsque des écarts importants entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2, c'est-à-dire des écarts représentant au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives, sont constatés, le gouvernement, [...] propose des mesures de correction [...] dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces mesures de correction, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2 dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.

Le « solde structurel » de 2012, tel qu'il figure dans l'article liminaire du PLF 2014, est de 3,9 % (0,3 point d'écart avec la LPPF), celui prévu pour 2013 est de - 2,6 points (1 point d'écart) et celui prévu pour 2014 est - 1,7 point (0,6 point d'écart). Les écarts sont là, pour enclencher les dispositions de l'article 5...

A quoi peut-on s'attendre ? 3 hypothèses peuvent être formulées « en théorie » :

1. La croissance repart fortement au dernier trimestre 2013 et au premier trimestre 2014, assurant une progression des recettes de l'État rééquilibrant le déficit dans la trajectoire initiale. Les signaux annonciateurs - notamment le taux de croissance annoncé pour le 3e trimestre 2013 de - 0,1 % – de ce scénario sont difficiles à percevoir à l'heure actuelle, tout au moins dans l'ampleur qui serait nécessaire.
2. Un assouplissement des dispositions de la LPPF pour modifier « les valeurs » cibles à atteindre des déficits ? Outre que l'on pourrait s'étonner de réformer « chaque année » une loi de programmation et encore plus de réformer les effets de ces dispositions contraignantes une fois que celles-ci doivent être mises en œuvre, cela signifierait que l'exécutif entend impulser un nouveau calendrier plus progressif en matière de réduction des déficits.

Cette hypothèse ne peut être totalement exclue, mais passerait manifestement par une nouvelle orientation au niveau européen, seule à même de lui donner corps.

3. Peut être faut-il plutôt s'attendre à de nouvelles dispositions à l'égard des collectivités territoriales. Lesquelles ? N'étant pas dans le secret des dieux, je me garderai de toute prédiction. Mais on peut penser que les recommandations figurant dans le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales trouveront là l'occasion d'une certaine actualité. Peut être aussi que la réduction des dotations d'État prévue à hauteur de 1,5 milliard d'euros pour 2014, puis 1,5 milliard supplémentaire en 2015 – 3 milliards alors - serait reconduite pour 2016 et 2017, pour des sommes restant à déterminer. Enfin, on peut imaginer qu'une réforme (à horizon 2015-2016) de l'ensemble des règles d'attribution des dotations d'État aux collectivités territoriales soit engagée.

De plus, vous considérez que nous sommes arrivés à un plafond de la baisse de la dépense de l'Etat, seules les Apul et la Sécurité sociale restant des postes d'économies possibles. Pouvez-vous présenter votre raisonnement et en détailler les conséquences possibles sur les futurs niveaux de dotations aux collectivités ?

Le budget de l'État sur lequel on peut agir, c'est 280 milliards d'euros une fois enlevées les dépenses « héritées du passé », autrement dit, le service de la dette (47 milliards) et le compte d'affectation spéciale pensions (45 milliards). Ces 280 milliards d'euros prennent cependant en compte les dotations aux collectivités (55 milliards) et le financement du budget européen (20 milliards).

Il « reste » donc 204 milliards d'euros environ sur lesquels l'État pourrait « faire des économies ».

Ces 204 milliards c'est quoi ? Essentiellement 75 milliards de dépenses de personnels (les agents de l'État), dépenses que l'on stabilise seulement lorsqu'on stabilise les effectifs (autrement dit que l'on diminue ces effectifs hors création d'emploi au ministère de l'Éducation nationale) et que l'on gèle le point d'indice. Pourra-t-on aller beaucoup plus loin dans la réduction nette des effectifs de l'État ?

Les strictes dépenses de fonctionnement (20 milliards), les dépenses des opérateurs de l'État (Pôle Emploi, les Universités dans le cadre de leur autonomie... pour 26 milliards), représentent ensemble 20 % de ce budget. Réduira-t-on ces budgets là, sachant, par exemple, qu'une réduction de 5 % des dépenses de fonctionnement de l'État représente une économie de 1 milliard d'euros ?

Chacun est conscient d'autre part qu'en matière de fonctionnement strict, il existe un seuil en dessous duquel on ne trouve plus aucune économie possible, et que les dépenses alors réduites reprennent naturellement leur croissance.

Les interventions de l'État qu'elles soient de guichet (39 milliards, avec les allocations adultes handicapées, les aides au logement, les régimes spéciaux de retraite, les bourses scolaires et universitaires, certaines exonérations de cotisation sociale, les contrats d'alternance...) ou « hors guichet » (18,5 milliards) avec le financement des contrats aidés et des dispositifs en faveur de l'emploi, les subventions au ferroviaire, la politique de la ville et les aides à la pierre pour l'essentiel, ainsi que les investissements (11 milliards), essentiellement militaires, constituent le reste de ces dépenses.

Peut-on sérieusement imaginer à partir de ce catalogue à la Prévert que les dépenses de l'État diminueraient, à périmètre de compétences équivalent ?

Si on considère que quels que soient les responsables politiques, ce montant, au mieux ne progressera pas - si tant est qu'un scénario de stabilité à long terme du volume de ces dépenses soit réaliste -, alors 2 conséquences sont à tirer :

1. Le principal poste de baisse effective des dépenses de l'État dans les années à venir est celui des dotations servies aux collectivités locales. Il est donc probable d'une part que la réduction des dotations soit durable (et dépasse 2015).

Mais, par rapport aux orientations actuellement engagées pour 2014 et 2015 et limitées aux dotations, n'oublions pas que certains concours, pour l'instant sanctuarisés, pèsent sur le déficit au titre des dépenses fiscales : il s'agit des dégrèvements d'impôts, soit nationaux, soit locaux.

Il est possible, notamment lorsque viendra la mise en œuvre concrète de la révision des valeurs locatives, que naissent des tentations de réforme du mode de financement de ces dégrèvements - ce fut déjà, dans l'histoire des finances locales, plusieurs fois le cas – pour faire « partager » la responsabilité financière de ces dégrèvements, aux collectivités locales. Rappelons qu'il s'agit principalement du dégrèvement barémique de CVAE et des dégrèvements de TH.

2. La réduction du déficit de l'État (composante essentielle des déficits publics) ne pourra être que lente, et à hauteur de la croissance annuelle de ses recettes, estimées en tendance à 7 milliards d'euros par an.

Dans ce contexte, la dépense locale sera sous surveillance de plus en plus forte, afin que son évolution n'entraîne pas de croissance du déficit des Apul (autrement dit, de réendettement important des collectivités).

Pour contrôler les dépenses des collectivités, la Cour des comptes veut un objectif

national en la matière, à la manière de ce qui existe pour les dépenses d'assurance maladie.

Comment celui-ci pourrait fonctionner ?

La première préconisation de la Cour des comptes est effectivement dans la mise en place d'un encadrement macroéconomique des dépenses des collectivités locales et de leur contribution au déficit : « préciser[...] les règles d'encadrement des dépenses, des recettes et du solde des administrations publiques locales justifiées par les engagements de redressement des finances publiques pris dans le programme de stabilité de la France ».

Les choses me semblent claires, et conduisent à ce que j'appelle un « ONDAPUL », un objectif national d'évolution des dépenses des Apul, comme il en existe un pour l'assurance maladie.

Là où les choses se compliquent, c'est dans la régulation des décisions décentralisées d'engagement des dépenses locales par rapport à cet objectif. Une régulation a priori, c'est la tutelle. Une régulation a posteriori, c'est la sanction. Une régulation identique pour tous en tous lieux du territoire, c'est la « glaciation » des services publics quel qu'en soit le niveau et le renoncement aux effets de rattrapage ici ou là.

Une déclinaison infranationale- par région, département ou tout autre découpage territorial – de « l'ONDAPUL », c'est au mieux une contractualisation, au pire une « foire d'empoigne ».

Je crois donc plutôt que la régulation se fera systématiquement par la contraction des moyens. D'un côté un objectif national d'évolution des dépenses locales, de l'autre un prélèvement sur les ressources des collectivités pour les contraindre à diminuer leurs dépenses.

La Cour des comptes propose une variable d'ajustement : les dépenses de personnel. Cela en fait donc selon vous « la cible identifiée de la maîtrise des dépenses locales », comment cela pourrait se traduire concrètement ?

Effectivement, la Cour des comptes consacre un chapitre entier aux dépenses de personnel, et s'intéresse finalement peu aux autres dépenses. Il n'est donc pas surprenant de constater que sur 23 recommandations faites, 8 portent sur les dépenses de personnel des collectivités locales.

Sans manquer de respect à la Cour, ces 8 recommandations montrent la difficulté qu'il y a, une fois fixé un cadre général, à trouver des solutions performantes à décliner entre 36 000 communes, 2500 EPCI, un nombre encore extrêmement conséquent de syndicats de commune ou mixtes, 101 départements, 26 régions et des structures à statut particulier en outre-mer.

On peut penser que dans les années à venir, les collectivités seront extrêmement attentives à leurs dépenses de personnels, à la planification des départs en retraite et aux stratégies d'embauche, aux choix d'organisation en matière de services publics locaux. Cela suffira-t-il à rééquilibrer l'ensemble des finances publiques du pays ?

Par contre, il serait à mes yeux dangereux que ce thème, qui est au fond celui de l'efficacité des services rendus, et de la recherche permanente d'une efficacité économique, devienne un slogan, dans un débat alors de faible intérêt entre collectivités et Etat.

Dans le contexte actuel, quelles mesures vous paraîtraient indispensables et urgentes ?

Retrouver une certaine pluriannualité, pour garantir une meilleure prévisibilité et une plus grande transparence dans les choix budgétaires des collectivités territoriales.

Il n'est pas normal que la loi de programmation fixe un cadre quinquennal pour l'évolution d'ensemble des finances et s'arrête à 2015 quant à l'évolution des dotations aux collectivités locales. De même, il n'est pas logique que ne soient débattues cet automne 2013 les conditions applicables en 2014 de réduction des

dotations d'État, et que l'on attende un an pour fixer le système applicable en 2015.

Ce ne sont pas les seuls exemples : réformer les conditions de contribution ou de bénéfice au FPIC chaque année, définir tous les ans de « nouveaux boucliers fiscaux » pour limiter ou accroître les prélèvements horizontaux de péréquation, prévoir « pour deux ans » le financement des allocations individuelles de solidarité pour les départements via une possible majoration des DMTO sont autant de vecteurs d'incertitude qui handicapent l'adhésion d'ensemble des collectivités à une stratégie de redressement des comptes publics, et l'élaboration de leurs scénarios financiers pluriannuels en cohérence avec la situation macroéconomique.

C'est en donnant un cadre pluriannuel cohérent aux collectivités territoriales, même s'il est contraignant, en le gageant sur des principes largement admis parce que justes et compréhensibles, que les collectivités pourront elles-mêmes s'engager dans une trajectoire financière cohérente avec les objectifs de redressement des comptes publics.

Note 01:

Les départements ayant une population défavorisée contribuant proportionnellement moins que les autres, et les départements ayant « saturé » leur pression fiscale (quant au taux de TFB) qui eux aussi contribueront tendanciellement moins que les autres. - Retourner au texte

Note 02:

Les recettes fiscales sont le résultat de la multiplication des bases fiscales par les taux d'imposition. L'effort fiscal correspond à l'écart entre les taux d'imposition d'une collectivité et les taux moyens. Le potentiel fiscal est, lui, la multiplication des bases fiscales par les taux moyens d'imposition. Les recettes fiscales sont donc la combinaison du potentiel et de l'effort fiscal. - Retourner au texte