

Présentation. Les relations particulières entre modes de financement et politiques locales

M. Robert Hertzog

Citer ce document / Cite this document :

Hertzog Robert. Présentation. Les relations particulières entre modes de financement et politiques locales. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 25, 2005. Le financement des politiques locales. pp. 5-13.

http://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_2005_num_25_1_1672

Document généré le 01/10/2015

PRÉSENTATION

LES RELATIONS PARTICULIÈRES ENTRE MODES DE FINANCEMENT ET POLITIQUES LOCALES

Robert HERTZOG

L'éternel débat sur les finances locales semble ne pouvoir tourner qu'autour de la non moins éternelle réforme de la fiscalité locale, qu'on veuille en faire le soulagement de l'autonomie financière, en dénoncer l'anachronisme et réclamer sa « modernisation », soit enfin déplorer la croissance excessive des prélèvements qu'elle fait supporter à certaines catégories de contribuables ou que décident certaines collectivités territoriales (les régions en 2005).

Or, les finances locales ce sont d'abord les quelque 170 milliards d'euros de dépenses qui figurent dans les budgets locaux ¹, derrière lesquels il y a des services et des équipements publics, eux-mêmes expression des missions de ces collectivités et des politiques décidées par leurs dirigeants. Voici pourquoi l'Annuaire du GRALE veut mettre l'accent sur ces missions et ces politiques qui sont trop laissées en arrière-plan. Mais comme il ne peut s'agir ici de décrire toutes leurs facettes, et notamment la structure des dépenses de chacune de ces missions ², nous avons choisi de privilégier

1. Il est extrêmement difficile de connaître le montant exact des dépenses des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, en raison des différences de méthode (APUL ou budgets des collectivités) et de dates de comptabilisation (tardiveté des informations sur les syndicats de communes et autres établissements publics sans fiscalité). Le *Rapport de l'Observatoire des finances locales 2004* (ministère de l'Intérieur, septembre 2004) donne les chiffres suivants : dépenses totales des communes, départements et régions en 2003 – 128,1 milliards d'euros ; EPCI à fiscalité propre – 18,5 milliards d'euros ; l'ensemble des EPL effectués, en 2002 – 33,5 milliards d'euros de dépenses. En actualisant ces chiffres à 2005 on doit être proche des 170 indiqués.

2. L'exercice serait d'ailleurs extrêmement difficile, car s'il existe bien une présentation fonctionnelle des budgets locaux, qui a été rénovée dans la M14, son application est faite avec moins d'attention et de rigueur que la présentation par nature qui sert pratiquement partout de support pour le vote du budget, de sorte que les données qu'on en peut tirer doivent être maniées avec précaution. Et là où elles existent, elles sont peu diffusées et exploitées.

une approche par les modes de financement. Cela a l'avantage d'envoyer également un coup de projecteur sur un autre aspect méconnu des finances locales, la grande variété de ressources qui peuvent être mobilisées et dont beaucoup sont attachées, plus ou moins directement, à une fonction déterminée.

En effet, chaque grand domaine d'activité des collectivités territoriales ne se différencie pas seulement par la structure et la nature des dépenses qui y sont assurées – et qui diffèrent très fortement selon qu'on analyse, par exemple, l'aide sociale, l'enseignement et la formation, les transports urbains ou le ramassage et l'élimination des déchets – mais aussi par les financements qui sont mis en œuvre pour couvrir ces charges.

Si peu de ressources font l'objet d'une affectation à des dépenses précises, en dérogation au principe budgétaire traditionnel de la non-affectation des recettes (fiscales)³, il existe cependant un grand nombre de recettes, dans pratiquement chaque catégorie financière (impôt, prix, dotation, subvention, emprunts mêmes), qui comportent une relation particulière avec une des missions dont des collectivités territoriales sont dotées. Cela peut donner une couleur assez marquée à une politique, dont les responsables n'ont pas seulement à définir les orientations de dépenses, mais doivent aussi optimiser le recours aux recettes en assurant la combinaison la plus judicieuse de celles qui sont spécialement utilisables dans ce cas.

De ce fait, des services, qui n'ont pas principalement vocation à exercer une fonction financière, peuvent avoir des responsabilités non négligeables dans la politique financière de la collectivité. Ils ont à faire des choix financiers complexes, par exemple entre le recours à une redevance ou à une taxe pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères. Ou encore, ils peuvent être amenés à entreprendre des démarches financières dont le résultat conditionnera la réalisation de l'opération envisagée : le service des sports sollicitera les fédérations sportives pour obtenir des concours destinés à la modernisation des équipements (stades, gymnases, terrains de tennis...) ; le service des affaires sociales négociera avec la Caisse d'allocations familiales des financements pour des crèches, des centres socioculturels ou des animateurs de rue ; les services en charge de la culture sont en chasse permanente de sponsors et autres mécènes, alors que le service de la communication cherche des entreprises acceptant de publier des annonces payantes dans le magazine de la collectivité. Et les responsables des services de l'eau, de l'assainissement ou des déchets consacrent un temps non négligeable à ajuster leurs tarifs et à trouver des concours financiers. D'autres services encore, ou les mêmes, montent des dossiers pour obtenir des finan-

3. L'inscription des recettes en section de fonctionnement ou d'investissement ne constitue pas, à proprement parler, une affectation, mais une forme très atténuée et d'intensité variable selon la recette. Ainsi l'emprunt n'est pas affecté à une dépense définie par son objet (la construction de lycées, par exemple), ce qui correspondrait à l'affectation au sens strict, mais à des opérations définies par leur nature économique (dépenses d'équipement). Et les recettes de fonctionnement peuvent servir à financer des investissements à travers les opérations d'ordre que sont l'amortissement et le prélèvement au profit de la section d'investissement.

cements européens sur les multiples programmes de l'Union européenne : INTER-REG, FSE, etc.

La politique financière des collectivités territoriales est donc à la fois plus diversifiée et plus déconcentrée que ne laissent croire les communications sur la gestion financière ou les débats sur les défauts des finances locales qui privilégient la dimension macrofinancière qui ne rend pas compte des complexités *et* des opportunités réelles de la gestion locale.

Les articles ci-après sont consacrés à une politique donnée et ne cherchent pas à être exhaustifs. L'équipe du GRALE n'entendait pas passer en revue la totalité des missions assumées par les différentes catégories de collectivités territoriales. On souhaite illustrer ici la problématique qui vient d'être esquissée et on appelle à continuer les études en prenant cette entrée sur les différentes politiques publiques pour enrichir la connaissance que l'on a des finances et de la gestion locales.

À titre de présentation des études qui vont suivre on livrera ici quelques réflexions sur les relations particulières que chaque catégorie de ressources entretient avec certaines activités ou certains objectifs de gestion.

I) Les prix, financement des services à caractère industriel et commercial... mais pas seulement

Prix de l'eau, des transports urbains, des piscines, des cantines scolaires ou des écoles de musique, abonnement au théâtre municipal ou à l'opéra intercommunal, redevances d'enlèvement des ordures ménagères ou redevances d'assainissement, les dénominations et les domaines sont multiples mais la réalité économique est la même : on est en présence d'un service dont l'usage est le plus souvent facultatif, au moins dans son volume, qui a un caractère marchand et qui offre une prestation ou un bien en contrepartie du paiement d'une somme d'argent. Si le service peut être administratif ou industriel et commercial, c'est ce dernier caractère qui prédomine par l'importance des sommes en jeu et le nombre de personnes concernées (eau, assainissement, déchets). Le mode de financement peut d'ailleurs être un déterminant de la nature même du service. Ainsi la jurisprudence a décidé que le service de ramassage des déchets était administratif quand la collectivité le finançait sur ses recettes générales ou par le moyen de la taxe ; la redevance d'enlèvement des ordures ménagères donne au service une nature industrielle et commerciale avec toutes les conséquences qui en résultent : relation contractuelle avec les usagers, compétence du juge judiciaire pour les litiges relatifs à l'usage ou à la facture, obligation de tenir le fichier des redevables, de calculer les factures et de gérer les réclamations.

Le prix est un élément très important de la gestion de nombreux services publics et la complexité de son établissement vient de ce que l'on cherche le plus sou-

vent à poursuivre plusieurs objectifs avec ce seul instrument. Le premier est évidemment la couverture des dépenses du service concerné et c'est d'ailleurs aussi une obligation chaque fois qu'on est en présence d'un service public à caractère industriel ou commercial qui doit être doté d'un budget annexe qui individualise les opérations qu'il réalise, notamment ses coûts de production. Sauf aménagements autorisés par la loi, s'applique à un tel service le principe de vérité des prix tel qu'il est énoncé aux articles L. 2224-1 s. du CGCT. Un autre objectif peut être la régulation de l'accès au service, soit qu'on cherche à favoriser son utilisation (tarifs pour les scolaires dans les transports publics), soit qu'on vise à dissuader l'utilisateur d'abuser de la consommation de certains produits (tarif de l'eau, redevances déchets), par application d'une politique « pollueur payeur ».

Le prix peut aussi traduire des préoccupations sociales qui viennent souvent se mêler aux considérations précédentes, notamment pour certains services considérés comme comportant une certaine dimension sociale (cantines, écoles de musique, garderies et crèches, etc.). Le juge administratif a fixé les strictes conditions d'une discrimination tarifaire fondée sur des critères sociaux et a développé une jurisprudence assez équilibrée. Il a également admis qu'une certaine différenciation était possible en fonction du lieu de résidence des utilisateurs du service, afin de tenir compte du fait que les personnes habitant la collectivité y sont aussi des contribuables qui, par l'impôt payé, participent à la couverture d'un éventuel déficit budgétaire dû à une tarification trop avantageuse.

La tarification présente donc de nombreux avantages, y compris la possibilité d'externaliser le service à des entreprises privées, du moins dans leur statut (SEML, par exemple). Toutefois, les prix des services publics sont aussi de plus en plus contestés en raison de leur augmentation continue, parfois bien plus rapide que celle des impôts ou de l'inflation. En témoignent les fréquents recours devant le juge, souvent couronnés de succès, mais aussi les très nombreuses questions écrites posées par les parlementaires aux ministres. L'eau et les déchets sont les plus visés, avec une critique récurrente, plus ou moins fondée d'ailleurs, de la délégation de ces services à des entreprises privées auxquelles il est reproché de ne pas rechercher le meilleur niveau de service et de pratiquer des prix abusifs. S'appuyant sur les dispositions de la loi et des principes qu'il a lui-même dégagés, le juge administratif a cherché à moraliser ces secteurs. On voit même des parlementaires qui critiquent l'exigence d'un amortissement des immobilisations dans ces services au motif qu'il conduit à une hausse des prix. L'administration répond que si le prix élevé paraît réellement avoir sa cause dans cette technique, il appartient à l'assemblée concernée d'arrêter de nouveaux taux en révisant le barème des durées et en allongeant celles-ci afin de réduire d'autant le montant de l'annuité d'amortissement. Il va de soi que ceci n'est à conseiller que dans le cas où le service en cause n'a plus de grands besoins en investissement dans les années à venir, ce qui est rarement le cas.

II) *Les impositions « dédiées », une formule un peu ancienne mais encore appréciée*

Lorsque dans les années 1920 il a fallu trouver de nouvelles recettes pour des budgets locaux exsangues, à l'instar du pays, et en attente de réforme des contributions directes, le gouvernement (par décret-loi) a autorisé l'établissement ou la généralisation d'une série de taxes qui existaient parfois déjà au profit de certaines collectivités et qui n'étaient ni exactement le prix d'un service, ni même affectées budgétairement aux dépenses d'un service mais dont la dénomination et certains éléments du régime les laissaient apparaître comme devant plus particulièrement servir à payer tel service public. La doctrine financière ancienne avait voulu faire de ces taxes une catégorie particulière de ressources, entre le prix (redevance) et l'impôt, ce que la jurisprudence tant constitutionnelle qu'administrative n'a pas consacré. Le mot « taxe » lui-même n'a rigoureusement aucune signification juridique et peut désigner tout aussi bien des impôts (taxe professionnelle ou TVA) que des sommes que le juge requalifie en redevances (la taxe d'abattage dans une version ancienne).

Mais il est des impositions qui sont plus spécialement destinées à financer une activité déterminée, ce qui se traduit par diverses adaptations de leur régime. Les cas sont nombreux. Parfois cela apparaît comme une sorte de « prix fiscalisé », dont l'exemple est la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui était le prototype des taxes présentées par les tenants de la doctrine précitée. On peut également citer la taxe de balayage que l'article 1528 du Code général des impôts (CGI) range parmi les impositions facultatives des communes recouvrées comme en matière de contributions directes. Sa finalité est explicitée par les textes d'application (CGI Ann. II art. 317) qui demandent que le produit global ne dépasse pas les dépenses occasionnées à la commune par le balayage des rues qui incomberait aux riverains. Ces deux taxes ne font pas l'objet d'une affectation en bonne et due forme et le service correspondant n'est du reste pas individualisé dans les comptes de la collectivité pour permettre un rapprochement formel entre la recette et des dépenses.

III) *Les impositions affectées : pour les transports urbains et l'environnement*

La plus importante est évidemment le versement transport qui est assis sur les salaires, recouvré par les URSSAF et destiné aux autorités organisatrices de transports publics. Sans cette recette le développement des transports en site propre n'aurait certainement pas été ce qu'il est.

Il existe aussi des taxes environnementales qui ont une dimension bien moindre mais qui ne sont pas sans intérêt. La taxe sur les passagers maritimes embarqués à

destination d'espaces naturels protégés (art. 285 *quater* du Code des douanes et L. 321-12 du Code de l'environnement) a un régime entièrement fixé par l'État (le ministre définit le taux) mais son produit net est attribué à des personnes publiques définies par décret (n° 96-555 du 21 juin 1996) qui désigne notamment des communes et des syndicats mixtes, mais aussi le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

La recette est inscrite au budget de la personne gestionnaire de l'espace protégé visité et elle est affectée à la préservation de celui-ci (décret n° 96-25 du 11 janvier 1996). On est donc en présence d'une recette qui contribue très directement à une politique publique, mais qui est une sorte d'aubaine pour la collectivité ou l'organisme bénéficiaire qui n'a pas le pouvoir de la moduler et d'avoir à son égard une politique en cohérence avec la gestion qu'elle fait sur l'espace naturel considéré. Elle va plutôt ajuster sa dépense à la ressource « tombée de la mer » qu'elle ne peut moduler la ressource en fonction d'un programme qu'elle définirait.

L'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme prévoit qu'afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non. L'article L. 142-2 contient une interminable liste d'actions ou opérations pour lesquelles peut être utilisé le produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles que le département est autorisé à établir. Cette taxe, dit la loi, tient lieu de participation forfaitaire aux dépenses du département liées à cette politique. Pendant longtemps les départements ont accumulé des fonds au titre de cette taxe sans savoir quoi en faire et les défenseurs de l'environnement critiquaient régulièrement le sous-emploi de l'argent collecté. Cela explique sans doute que le Parlement ait, pratiquement chaque année, inscrit un nouvel emploi possible dans cet article L. 142-2.

L'affectation des recettes est habituelle dans la fiscalité de l'environnement, car elle a le double avantage de légitimer plus facilement le nouvel impôt en le faisant accepter par l'opinion pour une bonne cause et d'apporter des ressources régulières à une politique déterminée, mise partiellement à l'abri des aléas résultant des arbitrages budgétaires. Dans la décennie 1990 on avait quelque espoir que cette forme de recette serait largement mise à la disposition des collectivités territoriales, mais la création de la TGAP, d'abord et maintenant recette du budget général de l'État après un bref passage par le FOREC, a mis fin à ces espoirs. Il est effectivement plus judicieux d'établir pour les grandes pollutions, qui ne sont pas localisées, des impositions nationales, uniformes et gérées selon des considérations environnementales que de multiplier des taxes locales ou régionales.

Au niveau local, la politique de gestion ou de protection de l'environnement se fait essentiellement par des dépenses dans quelques services bien identifiés dont il importe d'assurer la permanence des moyens et non par la manipulation d'instruments incitatifs, comme la « fiscalité écologique », dont, au demeurant l'efficacité n'a pas encore été démontrée. Aussi bien, si l'on ajoute aux deux exemples précités,

la TEOM et la redevance d'assainissement⁴, on peut remarquer que cette préconisation est suivie.

IV) Les dotations ou le problème de la compensation des charges transférées

La dotation est une ressource que l'État verse aux collectivités territoriales en vertu de la loi. Elle constitue pour lui une dépense obligatoire (même si dans la procédure budgétaire elle est inscrite comme prélèvement sur les recettes) et pour la collectivité bénéficiaire elle est une ressource qui n'est affectée à aucune dépense déterminée, contrairement aux subventions. Mais la catégorie des dotations n'est pas homogène et au regard de la problématique que nous développons ici, trois variétés méritent d'être distinguées.

Les premières, les dotations générales de fonctionnement, dont la DGF et ses composantes ou satellites (DSU, DSR) ou, dans les communautés en TPU la dotation de solidarité communautaire⁵ (DSC), sont effectivement des ressources générales dont la collectivité bénéficiaire a le libre emploi. Elles ne servent pas à une politique donnée et ne sont pas influencées par les politiques décidées.

Les secondes, les dotations générales pour l'investissement, DGE et FCTVA, sont des composantes majeures pour le financement des programmes d'investissement et donc pour leur conception même. Recettes connues et prévisibles elles contribuent de manière déterminante à l'équilibre de la section d'investissement et sont incluses dans les plans de financement et les perspectives financières. Elles sont directement générées par les décisions ou choix faits par la collectivité, bien qu'elles ne soient pas attachées à telle fonction particulière. Recettes définitives, mais versées avec un certain décalage par rapport au moment où la dépense est effectuée, elles créent des problèmes de trésorerie que les instruments de financement appropriés (lignes de trésorerie, autres crédits *revolving*, prêts à court terme) permettent de maîtriser.

Enfin, les dotations versées en compensation de transferts de compétences et de charges intervenus dans le passé, qui sont assez nombreuses dans les budgets des régions et des départements, compliquent l'image que l'on a de ces budgets et de la

4. Qui peut être une imposition quand elle est due par des propriétaires non raccordés à un réseau qui passe à proximité de leur immeuble et qui sont ainsi poussés à se raccorder afin, au moins, de profiter du service public.

5. Elle est inscrite au budget comme recette fiscale, car elle est considérée par les responsables de la nomenclature comptable comme un partage du produit communautaire de la taxe professionnelle. Mais du point de vue de la gestion financière elle apparaît bien comme une forme de dotation au profit de la commune destinataire.

politique qui y est menée. D'un côté, en effet, elles ne sont pas affectées et elles ne doivent pas correspondre aux dépenses effectivement réalisées par ces collectivités dans le domaine concerné, et qui peuvent être supérieures, ce qui est le plus fréquent, mais éventuellement aussi inférieures à tel ou tel moment. Ces dotations ont été calculées selon un barème accepté au moment des transferts et qui était fonction de l'effort fait par l'État dans les années précédant le transfert. Elles ont ensuite évolué selon des paramétrages décidés par le législateur. Mais, d'un autre côté, on ne peut s'empêcher de faire un rapprochement entre ces recettes et la dépense correspondante. L'écart mesure le degré d'autonomie de la collectivité par rapport à l'État, dont elle ne suit pas la politique dépensière qui fut la sienne et dont elle ne dépend pas entièrement, en termes de ressources, pour la réalisation de sa propre politique ; il mesure aussi le coût net supporté par chaque collectivité au titre de cette compétence et donc le montant qu'elle doit puiser dans ses autres ressources.

Cette situation est assez bien suivie pour les régions. Le Département des études et des statistiques locales du ministère de l'Intérieur publie des données financières qui individualisent certaines fonctions dans chaque région et indiquent les dépenses, en fonctionnement et en investissement, ainsi que les dotations correspondantes⁶. À titre d'exemple, pour l'Alsace, formation professionnelle continue et apprentissage représentaient dans le BP 2003 58,9 millions d'euros de dépenses totales face à une dotation de l'État se montant à 31,9 millions d'euros ; l'investissement en équipements scolaires affichait respectivement les chiffres suivants : 52,6 et DRES de 15,9 millions d'euros ; pour le transfert de compétences ferroviaires, la dépense de 102,3 millions d'euros était couverte par une dotation de 83,3 millions d'euros.

Il vaudrait la peine de passer ainsi en revue toutes les fonctions où des transferts importants sont intervenus et de regarder le niveau de déficit que chacune comporte, région par région, par suite d'une insuffisance de la ressource de compensation. Les écarts sont plus ou moins importants selon la compétence, la région et l'année. On ne peut donc pas débattre d'une politique donnée sans discuter en même temps de son coût net, lequel devra être payé par les contribuables de la région. L'attribution d'une DGF régionale à partir de 2004 a desserré un peu l'étreinte financière, mais n'a pas amélioré le taux d'autonomie fiscale de cette catégorie de collectivités qui est particulièrement bas (en dessous de 40 %) comparé à celui des communes ou départements (plus de 50 %). Sans doute trouve-t-on là une des explications de la très forte hausse des impôts régionaux décidée en 2005.

Ce constat ne va pas s'améliorer et risque même de se transmettre aux départements avec les nouveaux transferts de compétences contenus dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. En effet, si le juge constitutionnel a accepté que les ressources destinées à compenser les nouvelles charges soient qualifiées de « fiscales » en application des définitions contenues dans la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territo-

6. *Les Budgets primitifs des régions 2004*, coll. « Statistiques et finances locales ».

riales, elles ont néanmoins, dans leur réalité, les caractéristiques de dotations puisque la part de TIPP ne crée pas, du moins dans un premier temps, un pouvoir fiscal à la disposition des assemblées régionales et départementales qui permettrait de faire varier le produit parallèlement à l'évolution des charges.

V) *Les revenus divers, diversement liés à des politiques publiques*

Une collectivité locale doit avoir une politique pour ses ressources domaniales, qu'elles soient constituées du produit de ventes de bois ou de locations. Et il y a sans doute ici d'incalculables gisements de revenus potentiels dans beaucoup de communes qui pourraient obtenir un meilleur rendement de leur patrimoine immobilier. Mais ces recettes sont fondues dans la caisse générale et dès lors ne se relient pas à une à une activité particulière.

Les publicités récoltées auprès des entreprises pour les magazines territoriaux sont un complément de recettes qui permet parfois de justifier la dépense critiquée par certains élus.

Le mécénat et autres formes de *sponsoring* tiennent une place importante dans les politiques culturelles et sportives, avec des montages institutionnels souvent complexes. De très nombreux festivals qui portent le nom d'une ville font intervenir des associations para-administratives.

Enfin, on aura une pensée pour les emprunts, qui sont devenus des recettes indifférenciées permettant de payer les dépenses d'investissement dans une logique déjà ancienne de globalisation. Mais pour le logement social, certes géré hors des budgets locaux proprement dits, il subsiste toute une machinerie de prêts spéciaux, accordés notamment par la Caisse des dépôts et consignations et garantis généralement par la collectivité territoriale concernée.