

Les Rendez-vous Parlementaires du Contribuable

N° 19

Le 4 décembre 2007

Les dérives de la dépense locale

*Présidé par Hervé Mariton,
ancien ministre, député de la Drôme, maire de Crest*

Résumé

L'explosion des impôts locaux au cours des dernières années s'explique par la dérive des dépenses des collectivités territoriales. Elles représentent aujourd'hui plus de 10 % du PIB, soit quelque 180 milliards d'euros, dont 130 milliards de dépenses de fonctionnement! Présidant le 19^e Rendez-vous parlementaire du contribuable, l'ancien ministre Hervé Mariton, député de la Drôme et maire de Crest, a dénoncé la recherche à tout prix d'un consensus entre droite et gauche qui anime le projet de réforme de la fiscalité locale, et le risque que soit mis en place un impôt local sur le revenu. Le professeur Bramoullé, adjoint délégué aux finances du maire d'Aix-en-Provence, a souligné les responsabilités de l'État dans la dérive des finances locales. Enfin, Alain Le Grelle, auteur d'un guide pratique du contribuable intitulé « *Votre commune est-elle bien gérée ?* », a présenté à l'auditoire cet ouvrage publié par Contribuables Associés.

**CONTRIBUABLES
ASSOCIÉS**
Contre l'oppression fiscale
la pression des contribuables

Députés participants

BAGUET Pierre-Christophe

BLANC Christian

BRANGET Françoise

BROCHAND Bernard

CALVET François

COSYNS Louis

COURTIAL Édouard

COUSIN Alain

COUSIN Jean-Yves

FERRAND Jean-Michel,

FERRY Alain,

GAULTIER Jean-Jacques

GILARD Franck

GISCARD d'ESTAING Louis

GROSPERRIN Jacques

GROSSKOST Arlette

GUÉDON Louis

HILLMEYER Francis

HUNAUT Michel

JACQUAT Denis

KOSSOWSKI Jacques

LAMBLIN Jacques

LAMOUR Marguerite

LEFRANC Jean-Marc

LEJEUNE Michel

LE FUR Marc

LE NAY Jacques,

LÉONARD Jean-Louis

LETT Céleste

LUCA Lionnel

MALHERBE Guy

MALLIE Richard

MARITON Hervé

MEUNIER Philippe

MOYNE-BRESSAND Alain

PERRUT Bernard

PRORIOL Jean

QUENTIN Didier

RÉMILLER Jacques

SUGUENOT Alain

TARDY Lionel

TAUGOURDEAU Jean-Charles

TERROT Michel

TIAN Dominique

UEBERSCHLAG Jean

VANNSON François

VERCHÈRE Patrice

VOISIN Michel

Députés représentés

ALY Abdoulatifou

BIGNON Jérôme

BINETRUY Jean-Marie

BLANC Étienne

BONNOT Marcel

BRIAND Philippe

CAILLAUD Dominique

CECCALDI-RAYNAUD Joëlle

DECOOL Jean-Pierre	HAMEL Gérard	MOTHRON Georges
DELONG Sophie	HÉNART Laurent	MUSELIER Renaud
DEPIERRE Bernard	IRLES Jacqueline	PATERNOTTE Yannick
DOOR Jean-Pierre	LAFFINEUR Marc	POLETTI Bérangère
DUPONT-AIGNAN Nicolas	LASBORDES Pierre	PREEL Jean-Luc
GALLEZ Cécile	LASSALLE Jean	REYNES Bernard
GARRAUD Jean-Paul	LA RAUDIÈRE de Laure	TEISSIER Guy
GATIGNOL Claude	LETEURTRE Claude	TIBERI Jean
GÉRARD Bernard	MARIANI Thierry	TRON Georges
GONNOT Michel-François	MARTINEZ Henriette	WOJCIECHOWSKI André
GUIBAL Jean-Claude	MÉHAIGNERIE Pierre	ZIMMERMANN Marie-José

Sommaire :

Accueil

par Benoîte Taffin, porte-parole de Contribuables Associés Page 4

Introduction

par Hervé Mariton, député de la Drôme, maire de Crest Page 5

Les causes de la dérive des dépenses locales

par Gérard Bramoullé, professeur d'économie à l'université d'Aix-Marseille III, adjoint au maire d'Aix-en-Provence Page 8

Commentaires d'élus Page 17

Un guide pratique pour les contribuables locaux

par Alain Le Grelle, ingénieur, président de l'Association des contribuables de la commune des Portes-en-Ré Page 19

Débat et conclusion Page 22

Accueil

*par Benoîte Taffin,
porte-parole de Contribuables Associés*

Je vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés et les attachés parlementaires, d'avoir accepté notre invitation. Beaucoup d'entre vous connaissent désormais Contribuables Associés. Depuis dix-sept ans que nous existons, notre objectif n'a pas changé : il vise à sensibiliser la population des contribuables et des citoyens français, mais aussi les hommes politiques, à une bonne gestion de l'argent public et à la modération des prélèvements obligatoires par la lutte contre les gaspillages.

À cette fin, nous souhaitons travailler avec les élus en organisant, notamment, des Rendez-vous parlementaires, qui se déroulent à huis clos pour autoriser la plus large liberté d'expression possible, en évitant la langue de bois. Dans le cadre de ces réunions, nous faisons appel à des experts, nous essayons de nous inspirer d'exemples étrangers lorsque le sujet s'y prête et nous publions un compte rendu exhaustif des communications. Nous souhaitons également que notre réflexion débouche sur des actions concrètes, soit en donnant lieu au dépôt d'une proposition de loi – au besoin sur des sujets iconoclastes, comme la suppression de l'ISF ou celle du statut des fonctionnaires –, soit en rebondissant sur une proposition de loi déposée par l'un d'entre vous et qui nous paraît intéressante : je pense à celle sur le service garanti, proposée par Michel Kossowski, qui a recueilli 313 signatures, ou à celle de Michel Hunault, concernant l'équilibre budgétaire.

Nous abordons aujourd'hui notre dix-neuvième réunion de travail, consacrée à la dépense locale. Ce n'est pas la première fois que nous « planchons » sur ce thème extrêmement important, qui avait déjà fait le sujet de trois Rendez-vous parlementaires : avec Franck Marlin sur le contrôle de la dépense locale, avec Denis Merville sur les surcoûts de l'intercommunalité, et avec Jean-Marc Roubaud sur la hausse de la fiscalité locale. À cette dernière occasion, Monsieur Mariton, vous étiez d'ailleurs intervenu. Il me reste à vous remercier d'avoir accepté, vous qui êtes un expert des finances locales, de présider cette réunion.

« La dépense locale, thème extrêmement important, a déjà été le sujet de trois Rendez-vous parlementaires. »

Introduction

*par Hervé Mariton
député de la Drôme, maire de Crest*

Je vous remercie à mon tour de m'avoir proposé de présider cette rencontre. Je me contenterai d'une introduction assez brève sur les dérives de la dépense locale, en vous renvoyant au rapport que j'ai commis, en juillet 2005, à l'issue des travaux de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale. J'avais intitulé ce rapport: « *Le contribuable se rebiffe* ». À l'époque, les travaux de la commission d'enquête s'étaient déroulés dans un climat assez aimable, mais étaient devenus très conflictuels lors de la publication du rapport, car nos collègues socialistes n'acceptaient pas de s'entendre dire que l'explosion de la fiscalité locale régionale, au printemps 2005, résultait de leurs choix essentiellement dépensiers. Cette conclusion n'était pas consensuelle.

À cet égard, j'attire votre attention sur une exigence souvent exprimée aujourd'hui sur l'évolution du contrôle parlementaire : on veut systématiquement, qu'un élu de gauche et un élu de droite travaillent ensemble, l'un présidant la commission, l'autre la rapportant, et qu'ils expriment, autant que possible, des propositions consensuelles. Je ne suis pas sûr que le Parlement ait pour unique, ni même pour principale raison d'être, d'engendrer des consensus et je trouverais bon que le contrôle ou les propositions parlementaires ne soient pas considérés comme audibles uniquement lorsqu'ils émergent d'un tel consensus.

Je prendrai un exemple, qui paraîtra assez technique : on vient de lancer une mission, commune à trois commissions, sur la mesure des grandes données économiques et sociales. J'en suis le rapporteur et un député socialiste la préside. Or celui-ci a immédiatement déclaré que pour aboutir, il fallait avancer des propositions consensuelles. Personnellement, je pense que la recherche du consensus ne constitue pas l'ultime raison d'être de notre contrôle et de notre travail. Et le débat sur les finances locales, notamment, procède trop souvent par consensus.

Je suis maire d'une petite commune, et membre du conseil d'administration de l'Association des maires de France. Cette association – au sein de laquelle je n'occupe pas de véritables responsabilités – entreprend actuellement, avec l'Association des départements de France et l'Association des régions de France, qui se situent toutes deux à gauche, un travail consensuel sur la réforme fiscale locale. Ce n'est pas de nature à

« Le débat sur les finances locales procède trop souvent par consensus entre la gauche et la droite. »

« Les structures intercommunales ont considérablement recruté, sans que les communes y renoncent pour autant. »

nous rassurer, si ce consensus conduit à considérer comme une vérité d'évidence qu'il faut mettre en place un impôt sur le revenu local, dont l'absence constituerait aujourd'hui l'injustice suprême de notre fiscalité locale. C'est pourtant à cette conclusion que tendent les associations. Ce n'est pas du tout ce qu'entendait le président de la République en annonçant son intention de réformer la fiscalité locale, à l'occasion du congrès des maires de France...

Quant aux dérives de la dépense locale, comme certains d'entre nous continuent de le constater, la tendance reste à la hausse, avec des échecs que tout le monde reconnaît aujourd'hui – notamment celui de l'intercommunalité, qui n'a débouché ni sur la mutualisation des moyens, ni sur des économies d'échelle. Ce constat reste cependant assez mal reçu par les associations, qui font métier de défendre l'intercommunalité. Au demeurant, ces associations d'élus locaux, financées par de nombreux groupes de pression, organisent des colloques et des manifestations de différentes natures, en faisant appel à des personnes dont la principale mission, qu'ils soient banquiers ou fournisseurs, est de pousser à la dépense. Et lorsque l'on essaie, au contraire, de réfléchir à la limitation des dépenses, il n'y a pas grand monde pour financer le partage de ce type de réflexions...

Le constat s'impose pourtant, notamment en termes d'évolution de personnel, aggravé par la dimension intercommunale du phénomène. En effet, les structures intercommunales ont considérablement recruté, sans que les communes y renoncent pour autant. Certes, les communes qui se sont regroupées en intercommunalité, de loin les plus nombreuses, ont embauché dans des proportions un peu moindres que les autres, mais elles ont néanmoins continué de recruter, sans imaginer de compenser l'augmentation des effectifs des intercommunalités par une diminution de ceux des communes.

Quelques progrès ont tout de même été accomplis, par exemple en matière de clarification des compétences. On évoque aussi de plus en plus souvent la question de la participation des collectivités locales à l'évolution des normes techniques, qui est une vraie cause de dépenses. Certes, les élus locaux peuvent avoir un comportement dépensier, mais ils subissent aussi un certain nombre de contraintes imposées par des organismes qui ont une influence sur les définitions des normes techniques, comme les fédérations sportives. À cet égard, le diagnostic a été établi depuis déjà un certain nombre d'années, et les progrès se font attendre.

Ni l'État ni nous, en tant que parlementaires, ne devons rester indifférents à ces questions si nous souhaitons modérer la dépense publique et développer une politique de financement des collectivités locales. Souvent discutée lors des débats budgétaires, la contribution de l'État au financement des collectivités locales représente l'une de ses principales dépenses, et pourtant l'État s'est jusqu'à présent interdit de mettre en œuvre une véritable politique en cette matière, en dépit du travail de cogestion réalisé avec le Comité des finances locales – soit dit sans vouloir mettre en cause la qualité des personnes qui siègent au sein de ce comité et qui concèdent elles-mêmes que le principe de la cogestion est discutable.

Vos travaux peuvent nous permettre de faire avancer notre réflexion sur ce sujet. Nous avons travaillé ensemble, voilà quelques mois, à une proposition de loi imparfaite, mais qui visait à ce que les dotations de l'État prennent en compte, dans leur calcul, l'évolution de la dépense et de la fiscalité locales. **Nous souhaitons ainsi corriger les abus du système, qui fonctionne assez largement, aujourd'hui, comme une prime donnée à la dépense locale.**

« La contribution de l'État au financement des collectivités locales représente l'une de ses principales dépenses. »

Les causes de la dérive des dépenses locales

par Gérard Bramoullé

*professeur d'économie à l'université d'Aix-Marseille III,
adjoint au maire d'Aix-en-Provence*

Hervé Mariton nous a dit qu'il n'était pas partisan du consensus entre droite et gauche ; je vais enfoncer le clou : je ne suis même pas partisan du consensus à l'intérieur de la droite ! Mon propos sera donc parfois iconoclaste. Je souhaiterais développer, sur ce thème de la dérive des dépenses locales, quelques aperçus assez paradoxaux.

Le niveau des dépenses locales représente aujourd'hui un peu plus de 10 % du PIB, soit plus de 180 milliards d'euros, qui se partagent, grosso modo, entre 50 milliards de dépenses d'investissements et 130 milliards de dépenses de fonctionnement. Les unes et les autres n'ont pas les mêmes caractéristiques. Autant on peut, à terme, critiquer les dépenses de fonctionnement, autant il faut reconnaître que les dépenses d'investissement ont parfois un réel intérêt. On reproche souvent aux collectivités locales de ne pas suffisamment étudier les coûts de fonctionnements induits par les dépenses d'investissement. Bien que ce reproche soit largement fondé, il convient de bien différencier les deux types de dépenses, car elles n'ont pas la même portée, notamment concernant leur incidence sur la fiscalité. Je rappelle que seules les dépenses de fonctionnement font appel à l'impôt local ; on ne peut donc pas financer des investissements par la fiscalité locale. Il existe, certes, un lien, par le biais l'autofinancement, mais ce lien est quand même ténu.

Ce sont donc les dépenses de fonctionnement qui ont, de loin, la plus forte incidence sur la fiscalité locale. Plus de 10 % du PIB, cela représente 2 000 euros par seconde, 8 000 euros par personne active et par an ! Il s'agit donc de sommes considérables. Si l'on regarde les études réalisées au niveau international, ce pourcentage correspond à peu près à la moyenne européenne. Toutefois on aurait tort de s'en prévaloir, car les comparaisons internationales, notamment à l'échelle européenne, sont extrêmement délicates. En effet, les trajectoires historiques institutionnelles sont très différentes selon les pays. En Suède, par exemple, les retraites sont payées par les collectivités locales. Dans d'autres pays scandinaves, c'est le paiement des enseignants qui est réglé par les collectivités locales. En Allemagne, on ne tient pas compte des dépenses des *länder* dans le calcul des pourcentages, puisque ce sont des États fédéraux... etc. Pour de nombreux

*« Le niveau
des dépenses
locales
représente
aujourd'hui
plus de 10 %
du PIB. »*

ses raisons statistiques, les comparaisons internationales n'ont pas beaucoup de sens lorsqu'on raisonne sur des chiffres globaux. Il faudrait pouvoir établir des comparaisons par secteurs d'intervention des politiques publiques ; malheureusement, nous ne disposons pas du détail de ces politiques.

Cela dit, à considérer l'évolution de la fiscalité locale, je partage totalement l'avis du rapporteur de la Commission de l'Assemblée nationale : le pic cataclysmique de 2005 était vraiment lié à un changement de majorité. **Cette année-là, avec l'arrivée de la nouvelle majorité de gauche, qui cultive une culture de la dépense, les dépenses locales se sont emballées et le niveau des impôts locaux a augmenté concomitamment.**

En revanche, le débat qui avait eu lieu entre Hervé Mariton et Alain Bonrepaux sur la commission avait une autre explication. À long terme, au moins depuis le début des années 1980, on a développé, à droite comme à gauche, une tendance générale de l'évolution des dépenses publiques locales largement supérieure à l'évolution de la croissance du PIB. On a connu des moyennes, dans les années 1980, de l'ordre de 4 à 5 % du PIB, avec une tendance lourde qui s'est maintenue, même après le pic de 2005. On reste confronté à des évolutions de croissance des dépenses publiques qui représentent le double de celle du PIB. **Cette tendance à long terme est, en outre, spécifique à notre pays, on ne la retrouve pas dans les autres États européens. Il faut en chercher les raisons, car ce phénomène est terriblement inquiétant.**

La raison que je voudrais exposer ici n'est pas politiquement correcte. J'ai la conviction intime que le parallélisme entre, d'une part, la montée en puissance de la décentralisation et, d'autre part, celle des dépenses publiques locales et de la fiscalité qu'elles induisent, est un faux parallélisme. Car il n'existe pas, en France, de véritable décentralisation financière ; nous avons même l'inverse, c'est-à-dire une situation de recentralisation fiscale et financière, et je considère que cette recentralisation fiscale et financière est la principale responsable de la dérive des dépenses publiques locales.

Si l'on ne prête pas attention aux détails des évolutions institutionnelles et juridiques, on ne s'en rend pas compte et l'on pense que l'évolution de la dépense publique locale résulte de la décentralisation. C'est faux ! En réalité, il existe un décalage entre ce que j'appellerai la décentralisation formelle et la recentralisation réelle. C'est un clivage classique qu'utilisent parfois les marxistes, mais en l'occurrence, il s'applique vraiment bien. **Ce décalage est profond et c'est ce que je voudrais développer en deux points, en illustrant les pratiques par des exemples, puis en analysant, à partir de ces exemples, les logiques qui confirment mon idée directrice.**

« La recentralisation fiscale et financière est la principale responsable de la dérive des dépenses publiques locales. »

« Il y a là un véritable problème de "millefeuille", qui favorise à la fois la multiplication des dépenses et l'entrecroisement de compétences. »

Quant aux pratiques, le premier point concerne la responsabilité de l'État central dans le maintien d'un schéma institutionnel que j'appelle « Notre-Dame des sept douleurs », car il existe aujourd'hui sept niveaux d'administration qui s'entrecroisent, à savoir :

- la commune,
- l'ancienne intercommunalité, les syndicats, etc.,
- la nouvelle intercommunalité, issue de la loi Chevènement de 1999,
- le département,
- la région,
- le niveau national,
- et la législation européenne.

Manifestement, il y a là un véritable problème de « millefeuille », autrement dit d'empilement de type administratif, qui favorise à la fois la multiplication des dépenses, concernant notamment les échelons locaux, et l'entrecroisement de compétences. Car les compétences, comme les financements, sont croisées ! Le département, par exemple, dispose d'une compétence prioritaire en matière sociale, mais c'est pourtant dans les communes que les dépenses sociales augmentent le plus vite... Inversement, la région, qui bénéficie d'une compétence prioritaire en matière de développement économique, se voit aujourd'hui doublée, en matière de développement économique, par l'intercommunalité, dont c'est aussi une compétence obligatoire.

La responsabilité n'incombe donc pas aux élus locaux ni aux conseils municipaux, généraux ou régionaux : elle procède d'une décision centrale qui empile les strates administratives et se refuse à faire du « nettoyage ». Il faudra pourtant bien réduire un jour ces strates et, si l'on maintient l'intercommunalité, intervenir sur les régions ou sur les départements... Je crois que cette réduction du millefeuille est vraiment un axe prioritaire. Je dis bien « réduction », car il ne suffira pas d'établir un partage des compétences. Il existe, en effet, des clauses de compétence générale sur lesquelles il sera très difficile de revenir, notamment à l'égard des communes. Or, si l'on ne revient pas dessus, on ne pourra pas préciser les compétences obligatoires, il y aura toujours des prises de compétences facultatives, des financements croisés, des participations à des dépenses qui ne sont pas justifiées.

Ce premier point me paraît important, mais, toujours dans l'optique de ce maintien du schéma institutionnel, je voudrais souligner une caractéristique propre au système de financement par l'État, qui distribue des aides en échange des missions de service public confiées aux collectivités territoriales. Il s'agit principalement des modalités de financements de la dotation globale

de fonctionnement (DGF). Vous en connaissez le principe : l'État redistribue, à partir d'une enveloppe globale, l'ensemble des fonds territoriaux, en fonction de critères qui sont d'une complexité inouïe. Dans ces enveloppes budgétaires, interviennent deux éléments favorables aux dérives de la dépense publique. Le premier concerne ce qu'on appelle l'« effort fiscal ». On l'a modifié récemment, mais pas dans le bon sens. En gros, l'effort fiscal était calculé en appliquant à vos bases territoriales les taux moyens nationaux : si la collecte théorique ainsi définie était inférieure à celle que vous-même collectiez réellement, on vous pénalisait. Ce qui signifie qu'une collectivité territoriale qui fait un effort pour maîtriser sa fiscalité locale et ses dépenses publiques, sera sanctionnée sur les dotations qu'elle perçoit – DGF et autres – tandis que celle qui aura une gestion dispendieuse sera aidée par l'État. Autrement dit, plus vous dépensez, en déséquilibrant vos propres budgets, plus l'État vous financera. Il y a là une incitation directe à remettre en cause.

On est, depuis, revenu de l'effort fiscal à l'effort financier, en intégrant dans le calcul que j'ai précédemment évoqué, le montant des dotations régulières versées par l'État ; mais on accroît ainsi la centralisation, en rendant les collectivités locales encore plus dépendantes d'un financement étatique dans les critères qui sont proposés. **Plus l'État vous finance, moins vous avez d'autonomie financière et plus on vous donnera d'argent...**

Le deuxième facteur important, ce sont les péréquations. C'est un drame français : on n'a pas le droit de contester les péréquations, ni verticales ni horizontales ; c'est considéré comme politiquement incorrect. Pourtant, la DGCL elle-même ne s'y retrouve pas dans ces péréquations. Les maires, d'ailleurs, savent bien qu'on est obligé d'attendre le mois de février pour connaître exactement le résultat financier que le ministère de l'Intérieur essaie de calculer. Ces péréquations aboutissent sur la base de critères très difficiles à définir. Je vous défie de trouver un critère valable d'égalité entre les collectivités territoriales. Il n'existe pas de bon critère en terme de principe et quand on passe à la mesure, c'est encore pire. On pourrait dire, par exemple, que l'ensoleillement ou l'enneigement d'une collectivité territoriale a une conséquence sur ses ressources financières ; et il faudrait donc compenser le fait qu'une commune profite de la neige ou du soleil. On ne peut évidemment pas aller jusque-là et il paraîtrait complètement arbitraire de fixer la barre à quelque niveau que ce soit... Faut-il compenser des charges ? Compenser des ressources insuffisantes ? Comment cela doit-il se traduire ? Il est impossible d'avoir un critère juste, et encore plus compliqué de mesurer ce genre de choses ! Or ce système de péréquation a une conséquence sur le développement local : l'argent est distribué à des collectivités qui ne l'auraient pas eu et qui en profitent pour effectuer des dépenses qu'elles n'auraient pas pu faire. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de savoir si ces dépenses

« Plus vous dépensez, en déséquilibrant vos propres budgets, plus l'État vous financera... »

« C'est l'administration qui fait des propositions de services publics locaux, sans tenir compte d'une étude précise de la demande. »

sont justifiées ou non, mais de remarquer qu'elles n'auraient pas eu lieu s'il n'y avait pas la péréquation. C'est le fond du problème, car dans les administrations territoriales, le processus de dépenses est un processus de l'offre locale de services publics.

On s'intéresse trop rarement, en France, à l'étude de la demande de services publics locale. J'en suis à mon troisième mandat local et mon expérience m'amène à dire que c'est l'administration qui fait des propositions de services publics locaux, sans tenir compte véritablement d'une étude de marketing, ni d'une étude de la demande précise, mais simplement en émettant une proposition de service public en « plaqué or », qui conduit en outre à déterminer des primes pour la fonction publique territoriale.

Je voudrais aborder un autre sujet, qui engage aussi la responsabilité de l'État: **il s'agit de l'importance des dépenses exogènes dans celles des collectivités territoriales.**

Comme vous le savez, presque la moitié des dépenses de fonctionnement sont dues à des dépenses de personnel. Même lorsque vous consentez un effort considérable pour limiter les effectifs de la fonction publique dans votre collectivité territoriale, vous constatez un glissement automatique de l'ordre de 3 à 4 % de la masse salariale, dû au système de la fonction publique territoriale tel que le définit l'État, avec un statut qui, depuis 1982, fait des fonctionnaires territoriaux de véritables brahmanes de la fonction publique! Ce ne sont pas seulement des brahmanes parce que sont eux qui décident, mais aussi parce qu'ils sont intouchables. Ils cumulent le glissement vieillesse et technicité, les évolutions de carrière, le système de prime...

Nous nous trouvons donc à la tête de budgets locaux dont plus de la moitié des dépenses de fonctionnement ne dépendent pas des décisions propres au conseil municipal. Car, même si vous faites l'effort de ne pas embaucher, voire de « désemployer », en jouant de la pyramide des âges et des départs à la retraite, votre masse salariale évolue et dérive de façon systématique, à cause de ces règles de la fonction publique territoriale. Cette dernière est, en outre, extrêmement rigide et normative. Il faudra bien revenir sur ce statut, redonner aux collectivités locales plus de souplesse concernant la gestion de l'emploi, notamment en ce qui concerne les emplois fonctionnels.

Nous avons aujourd'hui un système type inflationniste. L'impact des 35 heures, décision nationale, sur les budgets locaux, a été catastrophique! Nous nous sommes trouvés, à Aix, avec 450 personnes embauchées en emplois Aubry. **La commune devait prendre en**

charge leur financement si elle les conservait, et il était quasiment impossible de les supprimer! Les décisions prises au niveau de l'État placent ainsi les collectivités locales dans une situation insoluble au point de vue social, financier et économique. On stigmatisera ensuite les dérives des élus locaux! Il est vrai que certains d'entre eux ont une culture de la dépense; mais l'essentiel des dérives ne tient pas au comportement des élus locaux, même s'ils sont à portée de base des électeurs comme disait Jean-Pierre Raffarin, et s'ils ont parfois tendance à répondre un peu trop vite à des demandes catégorielles.

Les collectivités territoriales se trouvent confrontées à d'autres problèmes suscités par les décisions de l'État central, comme la multiplication des normes. Il faut voir ce que représentent ces normes aujourd'hui, notamment en matière environnementale. La norme HQA (haute qualité administrative) a, par exemple, été supplantée par la norme HOE (haute qualité environnementale), au titre de laquelle on fait n'importe quoi. Elle aboutit ainsi à un surcoût de l'ordre de 15 % concernant le coût de l'investissement et non moins important sur le coût de fonctionnement. Actuellement, par exemple, on inclut systématiquement dans les marchés publics un élément – on dit « une cartouche » – lié au développement durable. Je présidais récemment un appel d'offres concernant un de ces marchés publics, dans le cadre duquel la loi exige l'intervention d'un « spécialiste » des énergies renouvelables. **Or il n'existe pas de « spécialistes » des énergies renouvelables, ni même d'école d'ingénieurs spécialisés dans les énergies renouvelables : il n'existe que des ingénieurs en énergie, tous compétents en ce domaine.** En précisant ainsi qu'il faut faire appel à un « spécialiste », la loi nous empêche de satisfaire le marché. Nous allons prendre du retard dans sa réalisation, devoir le déclarer défectueux, modifier le cahier des charges, etc. Nous nous heurtons constamment à ce type de problèmes. J'évoquais le Code des marchés publics : avant 2006, il a changé quatre fois en quatre ans ! À chaque fois, le degré de la pénalisation qui vise potentiellement les élus a augmenté. À chaque fois aussi, cette menace les a incités à geler les décisions et à multiplier les réunions, pour savoir comment s'adapter au nouveau code... Cette instabilité juridique coûte un argent fou, ne serait-ce qu'en contraignant les collectivités territoriales à faire appel à des consultants extérieurs pour tenter de se protéger des effets de la nouvelle législation – ce qui ne peut pas se faire en interne, les gens étant figés dans leur statut. Ces dépenses effectuées pour s'adapter à l'instabilité juridique à laquelle l'État central nous soumet engagent des sommes considérables. Des cabinets comme Klopfer, ou Philippe Laurent Consultants, par exemple, qui sont les deux plus importants, font fortune sur cette instabilité juridique à laquelle l'État central nous soumet, au détriment du contribuable.

*« Avant 2006,
le Code des
marchés publics
a changé
quatre fois
en quatre ans !
Cette instabilité
juridique coûte
un argent fou ! »*

Je voudrais également évoquer les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales. C'est un grand débat mais il faut bien reconnaître qu'ils n'ont pas été accompagnés, en dynamique, de transferts de ressources correspondants. Ils le sont en statique, c'est vrai – à cet égard, la règle est claire : l'État transfère à la collectivité territoriale, à la fois une compétence et l'argent qu'il y affectait. Mais au bout de deux ou trois ans, la collecte financière attribuée par l'État à la compétence transférée ne couvre plus l'évolution des dépenses correspondantes.

Je donnerai deux exemples où cet effet ciseau a considérablement joué – et l'on pourrait multiplier ce type d'exemple à propos de tous les transferts.

Mon premier exemple concerne les lycées et les collèges, respectivement transférés aux départements et aux régions. À l'époque où cela s'est fait, l'État mettait « au pot » environ un milliard d'euros par an; or, dès la deuxième année, le coût du transfert s'élevait environ à trois milliards d'euros. L'État n'assumait donc plus que 30 % du coût réel du transfert.

Le deuxième exemple que je voudrais souligner concerne la modicité de la contribution apportée par l'État à l'égard de l'Enseignement supérieur. Nous avons été piégés par les contrats de plan de la région, qui contraignent les collectivités territoriales à participer au financement des investissements de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, dans des proportions supérieures au financement consenti par l'État. Et si vous ne le faites pas, vos universités, vos écoles d'ingénieurs, vos laboratoires de recherches, le rectorat se mettent autour de la table en vous traitant de tous les noms, en vous avertissant que vous allez aboutir à l'extinction de votre tissu universitaire, etc. **Résultat: on met des sommes considérables sur la table pour compenser ce que l'État n'y met pas.**

Voilà le type de processus auquel nous nous heurtons. J'en passe et des meilleures. Les crèches, par exemple! Au nom d'un égalitarisme simpliste, la Caisse d'allocations familiales (CAF) interdit aux collectivités locales responsables des crèches de faire appel aux parents qui accepteraient de participer à leur financement. Je rappelle que la CAF n'est pas un organisme indépendant : elle est rattachée au ministère de l'Intérieur et relève donc de la responsabilité de l'État. C'est donc l'État qui, par égalitarisme, crée la pénurie, comme dans les pays de l'Est, en empêchant les marchés de fonctionner et la capacité contributive volontaire des parents de jouer pour créer des crèches... Dès lors, comment s'en sort-on? En faisant appel aux dépenses publiques, c'est-à-dire à l'impôt local. Et un système à deux vitesses est en train de se mettre en place!

« Au bout de deux ou trois ans, la collecte financière attribuée par l'État à la compétence transférée ne couvre plus l'évolution des dépenses correspondantes. »

Il en va de même pour la culture, et quasiment tous les grands postes de dépenses. Nous nous trouvons dans une situation où les responsabilités sont en grande partie contrôlées par l'État.

Quant aux dépenses obligatoires, c'est encore l'État qui décide, par exemple, qu'il appartient à telle collectivité locale de financer les dépenses concernant les Services départementaux d'incendie de secours (SDIS)! Or les collectivités locales n'ont aucune maîtrise sur ces dépenses. Je vous rappelle, au passage, que les pompiers bénéficient de sursalaires très importants... Haroun Tazieff disait: « *Je vis dans le Midi, je suis propriétaire de forêts, je sais ce que c'est qu'un incendie et quand le mistral souffle, vous pouvez envoyer tous les moyens que vous voulez, il n'y a rien à faire! Seuls des obstacles naturels peuvent empêcher le feu de se propager.* » Alors, faut-il continuer à dépenser des millions d'euros pour se doter d'avions bombardiers d'eau – même si l'hélicoptère bombardier, très précis, peut jouer un rôle dans la lutte contre le feu? Même s'il est politiquement incorrect de le dire, il existe aussi un lobby du feu, un lobby des pompiers. Lisez le rapport de la Cour des comptes à ce sujet: les dérives sont partout!

Les dépenses obligatoires des collectivités locales connaissent des taux de croissance de l'ordre de 15 % par an, et même si elles ne sont pas d'accord, elles sont contraintes de suivre! Quand on dresse la liste des obligations en matière de dépenses, on se rend compte que le problème de fond tient à la centralisation, fiscale et financière.

Je vous rappelle que depuis les années quatre-vingt, l'État est le premier contribuable en matière de fiscalité locale. La part des ressources propres des collectivités locales dans leurs ressources fiscales se réduit régulièrement, malgré l'article 72.2 de la Constitution, stipulant que « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions prévues par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivité, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.* » On n'arrive pourtant pas à maintenir le pourcentage des ressources propres des collectivités locales, et leur définition pose de véritables problèmes. On constate, au contraire, une recentralisation, sourde mais importante, en matière fiscale, qui, en rompant le rapport entre l'électeur local et le mode de financement, supprime un lien essentiel en matière de dépenses publiques locales. Il est en effet évident que, si l'électeur local n'a pas conscience que sa demande va directement peser sur son portefeuille, cette demande devient inflationniste et il sera très difficile aux élus locaux, qui sont très proches des électeurs, de ne pas la satisfaire...

« Les dépenses obligatoires des collectivités locales connaissent des taux de croissance de l'ordre de 15 % par an, et même si elles ne sont pas d'accord, elles sont contraintes de suivre! »

« Les systèmes de type intercommunal engendrent un mécanisme pervers : la réduction de la concurrence fiscale entre les territoires. »

Je ne suis pas sûr, au demeurant, que la solution qui consisterait à instaurer une fiscalité propre en affectant un impôt local à une collectivité locale soit la bonne.

Je n'ai pas le temps ici de développer le deuxième élément de cette logique, qui est pourtant essentiel : je veux parler des systèmes de type intercommunal. Ils sont également à l'origine d'une dérive, car non seulement ils ne débouchent pas sur la mutualisation des moyens, mais ils engendrent un mécanisme pervers : la réduction de la concurrence fiscale entre les territoires. En effet, quand vous réunissez trente communes dans une intercommunalité à TPU (Taxe Professionnelle Unique), vous réduisez la possibilité, pour des entreprises, de choisir de « voter avec leurs pieds », autrement dit, de choisir le lieu de leur implantation en fonction des taux de taxes professionnelles. Lorsqu'on réunit une trentaine de communes – 34 à Aix-en-Provence – qui jusqu'alors fixaient chacune leur propre taux de TPU, et que l'on crée un taux unique, celui-ci ne s'aligne jamais sur le plus bas des taux précédents, mais toujours sur le plus élevé. Et en s'alignant sur ce taux le plus haut, on réduit la concurrence fiscale sur le territoire concerné.

La destruction du lien fiscal, d'une part, et la réduction de la concurrence fiscale sur le territoire, d'autre part, alimentent la même logique inflationniste en matière de dépenses locales.

Certes, mieux vaut un impôt par collectivité territoriale que l'imbroglio, la toile d'araignée fiscale qui existe aujourd'hui. Ce serait certainement un moindre mal ; mais ce n'est pas non plus la bonne solution, parce que c'est une solution jacobine, qui continue dans le sens de la recentralisation fiscale, alors qu'a été introduite, dans l'article 72.2 de la Constitution, une modification qui pourrait permettre aux collectivités territoriales, non seulement de choisir librement leur taux, sans être lié comme aujourd'hui par des plafonds et des planchers, mais aussi de choisir aussi leur assiette. En responsabilisant ainsi les collectivités locales, on verrait vite les avantages de la liberté en cette matière. Voilà ce qui me paraît important : restaurer la liberté fiscale ! Ne me dites pas que ce n'est pas possible : c'est inscrit dans la Constitution, mais, comme toujours, « sous réserve de la loi ». Alors, Messieurs les législateurs, je vous en supplie, conformez la loi à la Constitution, et aussi au bon sens, qui marie liberté et responsabilité.

Commentaires d'élus

Hervé Mariton

Gérard Bramoullé a dit des choses passionnantes et fort justes sur l'impact de la concurrence fiscale et du lien fiscal, quoique un peu trop exclusivement à charge sur la responsabilité de l'État. Je voudrais juste ajouter quelques exemples. Nous savons tous combien la contribution des communes aux services départementaux d'incendie de secours s'est alourdie ces dernières années et combien les dépenses de ces SDIS ont augmenté. La faute en incombe-t-elle uniquement à l'État? Je ne le crois pas. Il me semble que c'est aussi lié au mode de fonctionnement des SDIS. Le législateur n'est pas allé jusqu'à la complète départementalisation, n'en a pas fait une compétence du conseil régional. Par conséquent, le SDIS dépend quasiment du conseil général, mais pas tout à fait. Or il s'agit d'un service où il est facile de décider d'augmenter la dépense, charge ensuite au conseil général et aux communes de la financer. **On peut, certes, dire que l'État porte la responsabilité d'avoir construit un système qui s'inscrit dans une logique assez dépendante, mais ce n'est pas l'État qui oblige les SDIS à dépenser autant qu'ils le font.**

Le deuxième point que je souhaiterais aborder concerne les strates que vous avez évoquées. Je suis député d'une région rurale, où sont toujours juxtaposées de vieilles structures intercommunales et des communautés de communes, avec une articulation et une répartition des compétences qui ne sont pas claires. **Mais la responsabilité n'en incombe pas non plus complètement à l'État, les collectivités locales en portent aussi leur part.**

Dernier point: quand l'État crée les pays, par la loi Pasqua, puis la loi Voynet, il ajoute au « millefeuille » une strate que vous avez oubliée. Le gouvernement précédent, après avoir hésité, n'a pas été jusqu'à supprimer ces pays et je pense qu'à cet égard, il a commis une erreur, mais rien n'oblige les collectivités à se précipiter pour adhérer à ce type d'organisation. Il existe, par exemple, dans le sud de ma circonscription, un territoire où se côtoient de l'intercommunalité, des structures intercommunales, un pays, et même une préfiguration de parc régional! On peut choisir de créer un parc, les régions ont souvent défini des zones éligibles pour le faire, mais personne ne les y oblige... Il y a toujours cette peur de louper le coche, qui pousse les élus locaux à se dire: « Houla, il y a un pays, ou un syndicat de préfiguration du parc, il faut monter à bord, sinon on risque de rater une occasion! » On peut reprocher à l'État de ne pas avoir clarifié un certain nombre de choses, mais il n'est pas responsable de l'incapacité des élus à dire « non ». L'État n'a pas ordonné aux communes de dire « oui ». Rien, dans la législation, n'oblige les communes à dire « amen » dès que quelqu'un a une idée! Je pense donc que nous, élus locaux, portons aussi une part de responsabilité dans la situation actuelle.

« On peut reprocher à l'État de ne pas avoir clarifié un certain nombre de choses, mais il n'est pas responsable de l'incapacité des élus à dire "non" ».

Jacques Lamblin
député et conseiller général de Meurthe-et-Moselle

Vous dites qu'il existe un certain nombre de leviers sur lesquels on ne peut rien, mais d'autre part, l'émergence très rapide des communautés de communes s'explique largement par la manière dont l'État a encouragé cette tendance, par le mécanisme de la dotation globale. Et les élus locaux ont eu, eux aussi, une responsabilité à ce moment-là, puisqu'ils ont souvent développé en parallèle deux structures, au lieu de chercher le moyen de réaliser des économies d'échelle. **J'ai de nombreux exemples où l'on a les mêmes prestations de services aujourd'hui que naguère, mais avec 30 ou 40 % de fonctionnaires supplémentaires... Ce sont quand même des domaines sur lesquels on peut jouer!**

« L'émergence très rapide des communautés de communes s'explique largement par la manière dont l'État a encouragé cette tendance, par le mécanisme de la dotation globale. »

J'aimerais revenir sur l'idée d'affecter des impôts locaux propres à chaque niveau, en prenant un exemple très simple: celui de la taxe professionnelle unique. Elle est souvent affectée à la communauté de communes, ce qui engendre un premier effet négatif, relevé par le président de la République: la communauté de communes est assurée de percevoir le revenu lié à la taxe professionnelle unique et le jeu consiste alors, pour chaque commune, à essayer de ne pas avoir l'entreprise sur son territoire: si l'on veut avoir l'argent sans les entreprises, c'est absolument parfait... Le deuxième effet pervers, c'est que bien souvent, dans les communautés de communes, la taxe professionnelle unique constitue le seul revenu de l'intercommunalité, qui abandonne la taxe d'habitation ou la taxe foncière au profit des communes. Ce qui signifie que certains équipements mis en place par la communauté de communes sont financés exclusivement par la fiscalité professionnelle. On voit ainsi se développer des communautés de communes dotées d'une piscine, d'une médiathèque, etc., dont les réalisations bénéficient aux citoyens, mais dont le financement est assuré exclusivement par les entreprises. On crée ainsi un système dans lequel les citoyens n'éprouvent aucun complexe à en exiger toujours davantage, dans la mesure où ce n'est pas eux qui paient, puisque la communauté de communes assume l'intégralité du financement par le biais des taxes professionnelles.

Au contraire, à l'échelle de la commune, chaque citoyen participe aux dépenses par le biais des taxes foncières, de la taxe d'habitation, etc. C'est un système de collecte fiscale assez casse-tête, mais quand le citoyen reçoit sa taxe d'habitation ou sa taxe foncière, même si une part de l'impôt part au département et à la région, il y est sensible.

Un guide pratique pour informer les contribuables locaux

par Alain Le Grelle

ingénieur, président de l'Association des contribuables de la commune des Portes-en-Ré

Je vais me situer à un niveau tout à fait différent de ce qui a été dit jusqu'ici : celui des citoyens, qui critiquent très facilement les communes, en établissant un parallèle très rapide entre l'augmentation des impôts locaux et la qualité de la gestion de la commune. Les impôts augmentent, donc la commune est mal gérée !...

Il faut absolument dénoncer ce raisonnement. Les articles 14 et 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi que l'article 10 de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale, disent bien que le citoyen a le droit d'être informé de façon claire et transparente de ce qui se passe dans sa commune. Dès lors, on peut se poser la question : cette information est-elle bien ou mal faite ? Pour y répondre, on peut dire que, même si cette information est bien faite dans certaines communes, elle n'est pas reçue par le citoyen, car celui-ci n'y comprend rien faute d'avoir reçu une formation adéquate. Il tire donc des conclusions un peu rapides sur la façon dont est gérée sa commune.

Lorsque, en 1992, on m'a proposé de présider une association de contribuables locale, qui n'existait que sur le papier, j'ai souhaité comprendre ce qui se passait dans la commune, comprendre les difficultés auxquelles se heurtait le maire et essayer de participer à la vie communale. Il a fallu pas moins de dix ans pour y parvenir et je crois qu'il est très intéressant de montrer ce que l'on peut faire. Nous avons étudié la vie de plusieurs communes – en remontant, pour certaines d'entre elles, sur une période de dix ans – en reprenant leurs comptes administratifs pour comprendre les raisons des évolutions, celles des progrès – car il y en avait parfois. Nous avons fait des études comparatives, que nous avons diffusées dans les journaux. Nous avons rencontré les maires, nous avons discuté avec eux, et au bout d'un certain temps, ils ont compris que nous ne voulions pas tout casser, ni faire la révolution. De notre côté, nous nous sommes rendus compte : premièrement, que les documents utilisés par les communes sont des documents comptables, et non pas des documents de gestion. Quand on connaît un peu ces documents comptables, la façon dont sont faits les budgets et les conseils qui sont donnés par l'administration, on s'aperçoit que cette dernière pousse les communes

« Le citoyen a le droit d'être informé de façon claire et transparente de ce qui se passe dans sa commune. »

« *L'administration conseille aux maires d'augmenter raisonnablement leurs dépenses prévisionnelles, de sous-estimer les recettes et d'augmenter les impôts, pour avoir une marge de sécurité.* »

à établir des budgets surdimensionnés pour ne pas se trouver en déficit – puisqu'à l'inverse de l'État, une commune n'a pas le droit de se trouver en déficit. Par conséquent, l'administration conseille clairement aux maires – j'en ai eu la confirmation par des personnes appartenant elles-mêmes à l'administration – d'augmenter raisonnablement leurs dépenses prévisionnelles, de sous-estimer les recettes dont ils sont pourtant certains, et d'augmenter les impôts, pour avoir une marge de sécurité. « *Ainsi, disaient-ils aux maires, vous n'aurez pas de problème de trésorerie, et moi non plus, car, vis-à-vis de l'administration, je suis responsable de ce que vous faites!* » Ainsi le budget est-il surdimensionné dès le début: ce n'est pas un budget de gestion, c'est un budget de comptable, qui répond aux règles de l'administration! **Les maires ne sont donc pas systématiquement responsables de la situation.**

Comme vous le savez, 95 % des communes de France ont moins de 10 000 habitants, et sur ces communes de moins de 10 000 habitants, il est parfois difficile de trouver des compétences pour gérer les finances de la commune. Les maires font donc ce qu'ils peuvent et beaucoup d'entre eux n'ont reçu aucune formation à la gestion – hormis ceux qui ont géré un commerce ou une entreprise. Ceux-là savent ce qu'est un compte d'exploitation et comprennent qu'une commune qui ne génère pas de bénéfices disponibles ne pourra pas investir et ira au KO. Cependant, en réalité, la commune, même mal gérée, n'ira pas au KO, puisqu'il suffit pour l'éviter d'appuyer sur la pédale « imposition »... Ainsi, j'ai vu des communes qui étaient en marge d'autofinancement négative, qui ne disposaient donc même pas des disponibilités annuelles pour rembourser les emprunts. Elles empruntaient pour rembourser des emprunts, mais les élus gardaient le sourire! On ne peut pas dire qu'ils étaient irresponsables: ils ne connaissaient pas... **Là encore, l'État porte une part de responsabilité, car il ne dispense aucune formation sérieuse aux maires des petites et moyennes municipalités.**

À la suite de ce constat, de notre parcours du combattant sur un certain nombre de communes, et de nos discussions avec les maires – non seulement de petites communes, mais également de communes beaucoup plus importantes situées aux environs de Paris – nous nous sommes convaincus qu'il fallait absolument donner aux communes une méthode de travail. Les maires en ont accepté le principe. Pendant cinq ans, nous avons collaboré avec le responsable financier pour établir le budget, et le contrôle mensuel du budget, pour calculer les écarts, pour trouver les mesures pour réussir et dégager des économies. À la suite de cette expérience, voilà six ans, le nouveau responsable financier d'une commune m'a suggéré de dispenser une formation financière et budgétaire sur la gestion des communes aux conseillers municipaux. J'ai donc animé, le soir, un séminaire avec les conseillers municipaux, et je leur ai dit: « *Quand vous êtes élu pour un nouveau mandat, vous connaissez la situation*

financière de la commune, vous connaissez la situation matérielle de la commune, vous avez des objectifs à six ans, vous devez savoir les chiffrer, vous devez chercher à établir la politique financière que vous allez retenir pour atteindre vos objectifs dans six ans, vous devez vérifier la compatibilité de tout cela et programmer année par année votre budget de façon à le respecter vis-à-vis de vos électeurs. » À la suite de ces séminaires, nous avons publié un fascicule de près de cent pages, intitulé : « *Comprendre la gestion financière d'une commune, une autre façon de gérer : la gestion par objectifs* » ! Grâce à cette méthode, un élu peut connaître à fond, en trois ans, tous les mécanismes de la gestion d'une commune. Quant aux comptes administratifs, il les regarde d'une autre façon !

Depuis 1997, l'administration a publié, pour présenter ces comptes administratifs, une nomenclature M14, qui est incompréhensible, non seulement pour les conseillers municipaux, pour de nombreux maires qui l'avouent très honnêtement, et à plus forte raison pour les contribuables, qui n'en comprennent pas un traître mot. Mais on ne peut pas donner à lire au contribuable un livre de cent pages, étudiant la finalité des règles administratives.

Nous avons donc souhaité donner au contribuable local les moyens de comprendre la gestion de sa commune, afin de pouvoir voter en connaissance de cause, et pas seulement sur la foi de promesses oubliées sitôt les élections passées. Nous avons donc voulu donner un minimum de formation aux citoyens, pour qu'ils comprennent comment est fait un compte de commune, comment il fonctionne, d'où vient l'argent. Nous avons également préparé une base de données qui est un extrait de cette fameuse M14, et qui leur permet ensuite de calculer certains indicateurs financiers fondamentaux. Ces indicateurs vont leur permettre, en suivant quinze étapes de réflexion, de se faire une idée de la qualité de la gestion de la commune, avant d'aller, en dernière étape, voir monsieur le maire pour lui dire : « *Je ne comprends pas !* » C'est normal ; mais au bout d'une, deux, trois visites au maire, ils commenceront à comprendre ce qui se passe dans la commune, et pourront savoir si elle est bien ou mal gérée.

À ce moment-là, un dialogue s'établit entre le contribuable et le maire, qui ne peut être que constructif parce qu'on ne vient pas pour juger, ni pour critiquer, mais pour comprendre. Les maires, eux aussi, comprennent qu'ils ont intérêt à appeler – comme la loi le leur permet – leurs concitoyens à venir aux commissions des finances, pour apporter leurs compétences. Car, je le répète, de nombreuses communes ne disposent pas de ces compétences en gestion. **C'est extrêmement important et il faut vraiment que les concitoyens s'intéressent à la commune avec ce document ; je prétends qu'ils en sont capables.**

« Nous avons donc voulu donner un minimum de formation aux citoyens, pour qu'ils comprennent comment est fait un compte de commune. »

« Il existe des élus qui font le nécessaire pour gérer correctement leur commune ! »

Débat et conclusion

◆ *Benoîte Taffin*

M. Le Grelle a parfaitement expliqué le travail que nous avons voulu faire. Nous avons fait paraître voilà quelques années un fascicule intitulé « *Comment contrôler votre maire ?* », qui avait un côté un peu trop agressif. Nous avons préféré publier, cette fois, un document plus positif et susceptible de répondre à la demande de partenariat, qui existe vraiment, entre le contribuable et son maire. J'ai vu certains élus, dans la salle, tiquer lorsqu'Alain Le Grelle disait que beaucoup d'élus ne connaissent rien à la gestion, mais il existe en France 36 000 communes, et je crains que ce que disait M. Le Grelle ne soit vrai pour une bonne partie d'entre elles, même si certains élus locaux sont mieux armés pour gérer les leurs. Nous avons souhaité impliquer davantage les citoyens.

◆ *Michel Voisin, député de l'Ain, maire de Replonges :*

Je suis scandalisé par ce que j'ai entendu ! Je suis maire et, à chaque renouvellement du conseil municipal, j'ai mis en place des cours de formation à la gestion de la commune. Sachez qu'il existe des élus qui font le nécessaire pour gérer correctement leur commune ! Je préside l'Association des maires du département de l'Ain, j'ai donné des cours dans tous les domaines et mes collègues, dans les autres départements, font de même !

◆ *Benoîte Taffin :*

Je me félicite de votre témoignage ! Ce n'est pas parce qu'on met le doigt sur des dysfonctionnements assez communs, qu'il n'y a pas, Dieu merci, des gens parfaitement vertueux qui procèdent différemment. Nous essayons de résoudre des problèmes qui sont, malheureusement, trop fréquents. Des maires nous ont d'ailleurs commandé ce fascicule et nous ont remerciés de l'avoir publié.

◆ *Alain Mathieu, président de Contribuables Associés :*

J'essaierai de ne pas choquer Monsieur le Député en tirant des conclusions de ce colloque. Ces conclusions sont, d'abord, qu'il y a une dérive des dépenses locales. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : les effectifs des agents des collectivités locales augmentent chaque année de 2 %, et cela depuis des années. Deuxième chiffre : les dépenses locales représentent plus de 10 % du PIB, comme l'a rappelé Gérard Bramoullé, qui nous a dit que l'État en est un peu responsable.

Quand on lit le rapport de la commission Mariton, qui date de juillet 2005, on se dit qu'il y a aussi dans le système de financement des

politiques locales quelque chose qui ne va pas. En conclusion, Monsieur le Député, vous aviez proposé qu'il n'y ait qu'un seul impôt par niveau de collectivité et estimé qu'il fallait mieux définir les compétences des collectivités locales. Nous avons formulé la même idée dans le programme de Contribuables Associés, publié à la veille de l'élection présidentielle; et l'UMP l'avait elle-même reprise dans son programme. Je vous rappelle ce qui était écrit dans le programme de l'UMP, au chapitre « *Revaloriser le travail* » (p. 42) et qui figurait donc parmi les promesses électorales sur lesquelles un certain nombre d'entre vous ont été élus: « *spécialiser les impôts locaux en attribuant un impôt local par collectivité territoriale* ». C'est très clair, c'est simple, et cela fait partie des promesses du contrat de législature de l'UMP.

Ce programme abordait également, par deux fois, la question des compétences, au chapitre « *des pouvoirs publics qui fonctionnent* » (p. 35): « *Déterminer, dans une loi organique, les grands blocs de compétences des collectivités territoriales, que devront respecter les lois ordinaires de compétences ultérieures pour leur donner plus de stabilité* »; et deuxièmement, « *Clarifier et simplifier les compétences des collectivités territoriales en les regroupant par grands blocs de compétences exclusives.* »

Comme ce sont des propositions qui ont été faites que nous avons étudiées et qui ont été reprises par l'UMP, il est intéressant de connaître ces deux questions. Elles ne sont pas simples, nous l'avons vu. Gérard Bramoullé nous a dit « *Il y a une compétence générale des communes et vous ne pourrez pas passer au-dessus.* » Concernant les impôts, on a bien vu que ce n'était pas simple non plus. Mais il me semble que ces deux questions méritent d'être étudiées sérieusement. Gérard Bramoullé a accepté d'y réfléchir avec nous et il s'ensuivra peut-être une autre étude, qui pourrait déboucher sur une proposition de loi.

◆ **Hervé Mariton :**

Je vous remercie d'avoir provoqué cette rencontre au moment où est annoncée une réforme de la fiscalité locale, avec un certain nombre de fausses évidences et de faux consensus. J'évoquais tout à l'heure la dangereuse perspective d'un impôt local sur le revenu. Je crois que votre capacité à dire les choses, et à les dire vivement, peut faire prendre conscience que la réforme s'engage sur de mauvaises bases, de fausses modalités comme l'impôt local sur le revenu, de fausses évidences, de faux consensus; mais ce ne sera sans doute pas facile...

« La réforme s'engage sur de mauvaises bases, de fausses modalités comme l'impôt sur le revenu local, de fausses évidences, de faux consensus. »

PUBLICITÉ

UN GUIDE PRATIQUE POUR LES CONTRIBUABLES LOCAUX



À demander auprès de Contribuables Associés, écrivez à :

Contribuables Associés: 42, rue des Jeûneurs, 75077 Paris Cedex 02, ou téléphonez au 01 42 21 16 24.

Les monographies sont également consultables sur le site www.contribuables.org.