

# La réforme des finances locales ne s'attaque pas, hélas, aux inégalités entre départements, par Céline Denniel et François Marc

LE MONDE | 18.11.09 | 14h02

Depuis deux siècles, le principe d'égalité républicaine a inspiré la gouvernance publique de notre pays. Depuis la consécration constitutionnelle de la décentralisation comme mode d'organisation, c'est à l'ensemble des services assurés par toutes les collectivités publiques que le principe d'égalité d'accès des citoyens doit pouvoir s'appliquer. Or, de ce point de vue, de lourdes inquiétudes sont légitimement exprimées dans notre pays.

Depuis les années 1980, les collectivités locales ont connu un mouvement d'émancipation inédit qui leur a donné un rôle majeur dans l'action publique. Tant et si bien qu'elles réalisent 73 % de l'investissement public. Elles sont un puissant levier de croissance, et ne méritent pas les accusations d'irresponsabilité financière qui leur sont souvent prêtées. Pour autant, face à l'ampleur de la décentralisation institutionnelle, se traduisant par de massifs transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, les carences de la décentralisation financière qui les a accompagnés sont patentées.

La constitutionnalisation du principe d'autonomie financière en 2004 n'a trompé personne. D'ailleurs, chaque dispositif de compensation financière aux collectivités adopté depuis lors s'évertue à en contourner les principes. L'exemple de la suppression de la taxe professionnelle est édifiant. Elle sera en partie compensée par le transfert d'impôts nationaux et de dotations sur lesquels les collectivités n'ont aucun pouvoir de modulation. Leur autonomie fiscale en sortira écornée.

De surcroît, tous les constats objectifs conduits en matière de finances locales vont dans le même sens : les ressources financières des territoires sont très inégales, et les moyens de rendre le service public de proximité sont en conséquence inégalement répartis. Alors qu'en Allemagne les capacités financières des Länder sont ajustées dans une fourchette de 0,95 à 1,1, les départements français connaissent une inégalité de ressources dans un rapport de 1 à 7.

Si les gouvernements français ont reconnu la compétence, le savoir-faire et la "proximité aux citoyens" des départements en leur confiant la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie, du RMI puis du revenu de solidarité active (RSA) et de l'action sociale en général, ils ne les ont pas fait bénéficier d'une allocation de moyens financiers et fiscaux à la hauteur des exigences de l'égalité républicaine. Ce qui est vrai pour les départements l'est aussi des autres niveaux de collectivités : profondes inégalités des moyens financiers, fiscalité injuste et inadaptée. La première réforme nécessaire est donc celle de la

consolidation et de l'harmonisation des ressources financières locales... Ce n'est hélas pas la voie choisie avec le projet de réforme.

La présente législature doit être celle de l'aggiornamento local. La réforme territoriale couplée à celle de la taxe professionnelle vise une remise à plat du fonctionnement local, autour d'un maître mot : rationaliser. Rationaliser les échelons, les coûts et les dépenses de ces collectivités, injustement accusées de gonfler la dépense publique et d'augmenter les impôts. Une rationalisation s'impose en effet pour mettre fin au processus de sédimentation de réformettes, qui rendent illisibles l'action publique locale et ses canaux de financement. En revanche, cette rationalisation ne saurait à elle seule constituer l'alpha et l'oméga d'une réforme réussie des finances locales. Il est à nos yeux fâcheux de soumettre aux législateurs un projet de loi qui confond la fin et les moyens.

La recherche de solutions efficaces impose de revoir les fondements de la fiscalité locale et de repenser les flux financiers entre l'Etat et les collectivités. La péréquation des ressources fonctionne mal. L'objectif de renforcement de la solidarité financière entre les collectivités doit être un impératif. Une logique de péréquation à double détente doit être valorisée. En effet, pour être efficace, une politique de péréquation doit pouvoir s'appuyer sur des dispositifs appropriés de solidarité nationale, mais elle doit aussi se nourrir d'une solidarité entre collectivités, pour pallier l'inégale répartition des produits fiscaux. La dotation globale de fonctionnement (DGF), principal outil de péréquation verticale, connaît hélas une évolution inverse. La mise en place du "contrat de stabilité" bride son indexation et réduit à peu de chagrin les volumes dédiés en son sein à la péréquation.

Nous pensons que sa répartition devrait mieux tenir compte du développement de l'intercommunalité, où les inégalités de ressources sont criantes, et que la péréquation régionale devrait être renforcée. Cela devrait conduire à terme à envisager de ventiler la péréquation sur la masse de la DGF et plus seulement sur son reliquat. Parallèlement, aucune réforme de la fiscalité locale ne devrait se concevoir sans y adjoindre un mécanisme de péréquation horizontale. La réforme de la taxe professionnelle, impôt inégalement réparti, est à ce titre une occasion manquée. Le gouvernement se contente en effet de présenter un dispositif de lissage qui ne fait que sanctuariser l'existant.

Autre constat, concernant plus précisément l'impôt local des ménages : la France fait partie des rares pays qui n'ont pas recours à l'imposition sur le revenu au niveau local. Or la prise en compte des revenus est un moyen de mieux tenir compte de la capacité contributive des ménages. Pour ce faire, une réforme pourrait prendre appui sur l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG), plus large que celle de l'impôt sur le revenu, afin de moderniser et de rendre plus équitable l'impôt local. Un prélèvement additionnel à la CSG pourrait ainsi être affecté aux départements, eu égard à la nature de leurs compétences à orientation sociale.

Mais cette rénovation de l'assiette de l'impôt "ménage" ne résout pas la question de l'obsolescence des bases de la fiscalité des ménages pour les autres niveaux de collectivité. La révision des bases foncières autour d'un mécanisme de réactualisation décentralisée et permanente nous semble donc être une exigence première de l'action réformatrice des finances locales.

Nous pensons que la réforme des finances locales est une occasion de renforcer le lien de citoyenneté local et de consolider les valeurs républicaines d'égalité ; la modernisation et la clarification des modes de financement locaux amélioreront le consentement à l'impôt. C'est ainsi que les 500 000 élus des territoires se verront légitimés et confortés dans leur mission de service public. A défaut, nous risquons de nous engager dans un processus qui, sous couvert de rationalisation, contribuera à déconstruire l'édifice de la République décentralisée.

---

**Céline Denniel** est juriste spécialisée en finances locales et développement local.

**François Marc** est sénateur du Finistère et vice-président (PS) de la commission des finances du Sénat.

Article paru dans l'édition du 19.11.09