

David Carassus est enseignant-chercheur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA). Maître de conférence en sciences de gestion à l'Institut d'administration des entreprises (IAE) et diplômé d'expertise-comptable, il est responsable d'un Master de Management des collectivités locales. Spécialiste des questions financière et budgétaire publiques, il participe actuellement à la création d'une cellule d'application et de valorisation de la recherche, regroupant une trentaine de chercheurs de l'UPPA désireux de répondre aux besoins d'analyses et d'expertises exprimés par les collectivités locales dans les domaines juridique, économique, gestionnaire et d'aménagement du territoire.

Ce jeune chercheur bigourdan de 38 ans qui a fait ses études à Pau, Bordeaux et Tarbes, ne craint pas le passage de la théorie à la pratique. Depuis plusieurs années, les deux derniers présidents de l'UPPA lui ont confié les responsabilités financières au niveau de l'établissement. Il participe notamment à la définition et au suivi du budget de l'Université, ce dernier s'élevant à 38 M€ en 2009. Un chiffre qui triplera quasiment, peut-être dès 2010, dès que l'UPPA deviendra autonome et intégrera dans son budget les dotations de personnels jusqu'à présent assumées par l'Etat.

La crise économique et financière actuelle a-t-elle déjà, et aura-t-elle à l'avenir des conséquences sur les finances des collectivités locales ?

L'impact de cette crise est relativement important à plusieurs titres. De façon directe et à court terme, elle rend plus difficile l'obtention de financements bancaires pour les collectivités locales. A l'instar des entreprises, elles risquent de se heurter à la méfiance des banques qui vont dorénavant analyser plus finement les risques pris avant d'accorder des prêts.

Les collectivités locales risquent également de pâtir, de manière plus indirecte et à moyen terme, des difficultés financières des contribuables. En particulier, les ressources fiscales locales versées par les entreprises, en s'acquittant de la taxe professionnelle, pourraient diminuer de manière importante suite à de probables dépôts de bilan à venir. La remarque vaut aussi, dans des proportions plus grandes encore, pour les droits de mutation payés sur les ventes de biens immobiliers. La chute de ce marché après des années d'embellie représente déjà de très sérieux manques à gagner en termes de ressources fiscales.

L'autre difficulté majeure mise en avant par les départements et les régions porte sur l'insuffisante compensation par l'Etat des transferts de charges opérées ces dernières années quand ce dernier leur a délégué la gestion et le financement du RMI, de l'APA ou de la Prestation de compensation du handicap. La remarque vaut aussi pour d'importants transferts de personnels d'Etat (agents de la DDE, personnels TOS dans les collèges). Ce reproche est-il objectivement justifié ?

La question est délicate et la réponse varie souvent en fonction de la partie qui analyse le résultat de ces transferts. D'un côté, le gouvernement évoque un transfert équitable – à l'euro près – tandis que les collectivités locales et leurs associations représentatives, de l'autre, crient au scandale. Avec le recul, cette question semble plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, ces transferts s'opèrent souvent, au moment où ils sont réalisés, de manière

relativement équilibrée. Toutefois, il apparaît que les collectivités locales aient de bonnes raisons de se plaindre si l'on analyse l'évolution de ces transferts dans le temps. Ainsi, les compensations versées par l'Etat aux départements pour le RMI, par exemple, ont effectivement été réalisées à l'euro près en 2003. Par contre, elles n'ont plus augmenté depuis, alors qu'après une période d'accalmie, le nombre des bénéficiaires de ce dispositif s'est sensiblement accru les années suivantes. L'augmentation des charges qui en découle, elle, n'a pas été répercutée sur les dotations locales. La même analyse vaut pour l'APA. Au total, pour certains départements, le manque à gagner se chiffre en dizaines de millions d'euros chaque année.

Avec quelles conséquences ? Cette situation a-t-elle amené les collectivités locales à abandonner d'autres interventions ? A augmenter les impôts ?

Ne pouvant plus faire face à l'augmentation de toutes ses dépenses et souhaitant diminuer la distance existant entre le prestataire de service public et l'utilisateur, l'Etat a ainsi organisé des transferts de compétences depuis la première loi de décentralisation en 1982 en estimant qu'elles trouveraient les marges de manœuvre dont il ne dispose plus. Il est d'ailleurs intéressant de noter que si le budget des collectivités locales a augmenté proportionnellement à ces nouvelles charges, les finances de l'Etat ne se sont, quant à elles, pas améliorées. Au contraire, son endettement ne cesse de progresser, quitte à financer du fonctionnement et mettant ainsi en péril la situation financière à terme.

Ces observations étant faites, j'en reviens aux conséquences de ces transferts pour les finances des collectivités locales. Il est évident qu'ils ont eu un impact fort. Si le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques a réussi ces dernières années à ne pas augmenter les impôts locaux, un grand nombre d'entre eux ont dû recourir à des hausses parfois importantes. Nul doute que certaines autres dépenses ont été supprimées ou reportées.

Aujourd'hui, quelle peut-être la stratégie de ces collectivités locales ? Existe-t-il une alternative à l'augmentation des impôts et/ou au recours plus massif à l'endettement ? Peuvent-elles dépenser moins compte tenu de leurs nouvelles compétences ?

Augmenter significativement les impôts paraît difficile, sauf peut-être pour les collectivités qui ont été raisonnables en la matière ces dernières années. Nous sommes en effet arrivés à un niveau relativement élevé, comparativement à la situation d'autres pays à l'échelle européenne. De plus, de nouvelles hausses auraient des conséquences négatives pour le pouvoir d'achat des citoyens et la viabilité des entreprises. Quant à la solution de l'emprunt, nous avons vu, tout d'abord, que son obtention risque de devenir plus difficile. Ensuite, l'emprunt impacte lourdement la situation financière locale, en créant des charges financières qu'il faut supporter, mais aussi en diminuant les futures marges de manœuvre.

En l'absence de ces solutions exogènes, une autre solution, celle-ci endogène, semble pouvoir être privilégiée. Dans ce sens, il semble en effet possible que les collectivités locales adaptent leur mode de fonctionnement interne. Ainsi, elles ne doivent pas forcément dépenser moins, surtout compte tenu des transferts de compétences réalisés, mais elles peuvent à l'évidence dépenser mieux.

Pour cela, deux logiques complémentaires semblent devoir être mobilisées. La première, initiée par un nombre croissant de collectivités dont le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, demande de se doter d'outils d'évaluation des politiques publiques locales. Cela

nécessite en particulier de se structurer en interne pour mesurer ce que la collectivité dépense et sur quel type d'action, comment elle le dépense, mais surtout avec quels résultats effectifs. L'amélioration de service est-elle à la hauteur des efforts consentis ? Les moyens utilisés sont-ils pertinents avec les objectifs recherchés ? Le service public rendu donne-t-il réellement satisfaction aux bénéficiaires ? Telles sont les questions qui structurent ces démarches dont l'objectif est d'améliorer la performance publique locale. Dans ce contexte, ces démarches sont alors sous-tendus par l'atteinte des objectifs, par une consommation de moyens adaptés et pertinents ou encore par l'amélioration de la qualité du service rendu.

La seconde des voies mobilisables pour mieux dépenser demande, elle, de faire des choix, même si cela suscite obligatoirement des mécontentements. En effet, il apparaît nécessaire, dans le contexte actuel, que s'opère une clarification des rôles et un recentrage sur les principales compétences de chacun des échelons territoriaux. Il en résultera alors des facilités de gestion, liées aux marges de manœuvre dégagées, mais aussi une meilleure lisibilité démocratique. Or, sur ce point, une grande partie des citoyens s'y perdent et ne connaissent ni les responsabilités exercées, ni les actions réellement engagées.

Des choix politiques focalisés sur les principales compétences associées à la mise en œuvre de démarches permettant une amélioration de la performance publique pourrait permettre au total de répondre aux évolutions marquant le contexte actuel des collectivités locales.