

# Entretien - « La fiscalité locale est en cours de destruction et en voie de disparition » . - Entretien avec Pascal Bellemin, président de l'AFIGESE, réalisé par Éric Portal - Entretien par Pascal Bellemin et Éric Portal

[Voir tout ▼](#)

Revue du gestionnaire public n° 04, 21 novembre 2023, entretien 79

**« La fiscalité locale est en cours de destruction et en voie de disparition »**  
- Entretien avec Pascal Bellemin, président de l'AFIGESE, réalisé par Éric Portal

Entretien par Pascal Bellemin président de l'AFIGESE

et Éric Portal directeur scientifique de la Revue du gestionnaire public

**Comme chaque année depuis 27 ans, l'Association des financiers, gestionnaires, évaluateurs des collectivités territoriales (AFIGESE) a tenu ses assises annuelles. C'est la ville de Troyes qui accueillait cette année la manifestation, du 27 au 29 septembre, édition consacrée à la soutenabilité de l'action publique locale. Pour l'occasion, Pascal Bellemin nous a accordé un entretien pour dresser le bilan des débats et échanges auxquels les assises ont donné lieu et dresser les perspectives à venir pour les collectivités locales en général et l'AFIGESE en particulier.**

**Éric Portal (EP) :** L'AFIGESE a tenu ses 27e assises annuelles, quel bilan tirez-vous, à la fois de l'évènement et de l'activité de l'AFIGESE pour cette année ?

**Pascal Bellemin (PB) :** Ces assises se sont très bien déroulées et ont connu un réel succès. 400 personnes y ont participé, un chiffre quasi-identique à celui des assises de 2022 à Rennes, lequel était d'ailleurs un des plus élevés que nous ayons connu. Le thème était attractif et la diversité des sujets et expériences abordés en ateliers a permis de mettre en évidence le fait que les collectivités locales étaient réellement engagées dans la transition écologique, même si du chemin reste à parcourir et que ce chemin n'est pas véritablement balisé. L'AFIGESE participe bien évidemment à cette dynamique et a ainsi mis en place un groupe de travail consacré à la transition écologique, au sein duquel sont notamment travaillées les questions des budgets verts et des indicateurs de performance environnementale. D'autres groupes s'intéressent à ces questions, comme le groupe dette qui s'est investi sur la construction d'un questionnaire à destination des établissements prêteurs afin de connaître leur politique en matière écologique ou travailler sur les emprunts verts. Nous suivons de près, avec le groupe « Qualité comptable », les travaux et expérimentations relatives à la comptabilité écologique et sommes prêts à investir le champ de la fiscalité environnementale.

Par ailleurs, l'AFIGESE a, cette année, également lancé un groupe de travail sur le contrôle de gestion externe, ce qui correspondait à une attente forte des collectivités, et mis en place une plateforme d'échanges entre adhérents afin de favoriser le partage de bonnes pratiques. Notre association a, de manière générale, été très présente sur les différents sujets qui ont fait et font l'actualité du pilotage de nos collectivités, qu'il s'agisse des outils mobilisés au titre de la transition écologique, des réformes comptables en cours, avec le passage à la M57, des évolutions fiscales mises en œuvre ou à venir, de la gestion des données ou de l'évaluation des politiques.

Une année riche de travaux en groupes, de formations dispensées, notamment en intra, de publications, de manifestations régionales (Sète, Pau et bientôt Dunkerque) et de participations à des colloques ou des auditions par la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes ou l'Inspection générale des finances.

**EP :** Après des assises consacrées à la place du citoyen dans la vie locale en 2022, ces assises avaient pour thème la soutenabilité de l'action locale, pourquoi ce choix s'est-il imposé pour cette année ?

**PB :** Ce thème est apparu comme une évidence, tant il est désormais au cœur des préoccupations des collectivités locales et, plus largement, de la population.

Et l'AFIGESE est vraisemblablement un des rares lieux où on peut aborder la question de la soutenabilité dans sa double dimension : celle, bien sûr, de la transition écologique et du pilotage des politiques publiques destinées à assurer un développement durable des territoires ; celle, aussi, de la capacité financière des collectivités de financer cette transition et les lourds investissements qu'elle induit. Il nous a donc paru essentiel de consacrer nos Assises à ce thème, qui préoccupe les directions générales mais aussi les financiers, au cœur de l'allocation des moyens et qui œuvrent au financement de ces actions, ainsi que les contrôleurs de gestion et les évaluateurs de politiques, confrontés à la nécessité de mesurer de nouvelles dimensions de l'action de leurs collectivités.

Ce sujet s'inscrivait en outre bien dans le prolongement de la thématique des assises de Rennes, celle du retour des citoyens et de leur aspiration à peser davantage sur l'action publique et ses nouveaux défis... dont celui de la transition écologique.

**EP :** Le rapport de Jean Pisani Ferry et Selma Mahfouz sur Les incidences économiques de l'action pour le climat, qui a été plusieurs fois cité lors des débats aux assises, chiffre « le supplément de dépenses publiques induit par la transition climatique [...] à l'horizon 2030 [...] entre 25 et 34 milliards d'euros par an ». Toujours selon ce rapport, les investissements publics supplémentaires en matière de bâtiments publics et infrastructures s'élèveront à 14 milliards d'euros et seront largement à la charge des collectivités locales. Quels sont les domaines qui vous semblent devoir être priorités et quels leviers les collectivités devront actionner pour financer ces investissements ?

**PB :** L'enjeu climatique est en effet aussi un enjeu financier pour les collectivités locales, qui assurent les deux tiers, environ, de l'investissement public non militaire. La réussite de la transition écologique dépend donc fortement de la capacité qu'auront les collectivités non seulement de définir des politiques vertueuses sur le plan environnemental mais aussi d'en assurer le financement... et ce dans un contexte où leur modèle de financement est à bout de souffle, leur autonomie fiscale très largement remise en cause et la dynamique des charges à certains égards préoccupante.

Il est donc important de prioriser les actions à mener et de privilégier les actions les plus utiles sur le plan environnemental, c'est-à-dire celles permettant le plus de réduire l'impact écologique de l'activité humaine et d'adapter notre société à cette nouvelle donne. De ce point de vue, les contrôleurs de gestion et les évaluateurs auront sûrement beaucoup à apporter pour appréhender cette dimension nouvelle de la performance publique et accompagner les financiers dans la construction de budgets plus offensifs sur ce plan.

Les collectivités vont devoir travailler la composition de leurs dépenses courantes, privilégier les dépenses vertueuses sur le plan environnemental et tenter d'en maîtriser la progression afin de préserver des marges de manœuvre pour des investissements durables. Elles devront aussi davantage recourir à l'emprunt, malgré un niveau de taux d'intérêts bien supérieur à celui connu il y a encore quelques mois.

Tous les leviers mobilisables devront être mobilisés et il s'agira de faire des choix d'investissements pertinents, dictés par leur utilité environnementale réelle et non par leur portée symbolique et politique supposée.

**EP :** La rénovation, énergétique des bâtiments, pour ne prendre que cet exemple, va, tout particulièrement pour les collectivités, constituer un enjeu de financement particulièrement important. Quelles sont les outils qui vous paraissent devoir être mis en œuvre pour franchir cet obstacle ?

**PB :** La rénovation énergétique des bâtiments constitue en effet un pan essentiel des investissements à réaliser, qui concerne tant les bâtiments administratifs des collectivités locales que les bâtiments abritant des activités scolaires (écoles, collèges, lycées, etc...) ou culturelles.

La question énergétique revêt différentes dimensions.

Elle pose la question de la mise aux normes des bâtiments (isolation, etc.) et le recours à des modes de chauffage moins consommateurs d'énergies fossiles. Elle soulève aussi la problématique de la maîtrise des coûts de consommation.

Mettre en œuvre un plan de rénovation énergétique de ses bâtiments implique une bonne connaissance de son patrimoine. C'est là la condition pour développer une stratégie adaptée et fixer des priorités, faire les bons choix et planifier les investissements à réaliser en fonction de ses capacités financières.

Le financement des investissements peut alors prendre différentes formes, qui peuvent être conjuguées. Aux techniques de financement traditionnelles, s'ajoutent aujourd'hui des dispositifs particuliers. L'Agence France locale et l'INET ont récemment travaillé cette question et ont recensé les techniques mobilisables, telles que les contrats de performance énergétique, les marchés de partenariat de performance énergétique, le tiers-financement, etc.

L'ingénierie juridique et financière existe mais il n'y a pas de solution magique. Il convient, avant de s'engager dans ces dispositifs, de réaliser une étude, notamment financière, approfondie afin de bien identifier les obligations réciproques, les risques encourus et de comparer les conséquences financières de la mise en œuvre de ces outils spécifiques avec celles de financements classiques.

**EP :** Les collectivités locales sont très fortement affectées par l'inflation au moment même où la fiscalité locale tend à disparaître. Dans ce contexte comment les collectivités peuvent-elles faire face aux enjeux financiers qui les attendent ?

**PB :** Le retour de l'inflation après la crise sanitaire a, en effet, sensiblement affecté les finances publiques locales, comme d'ailleurs les équilibres des autres administrations publiques et des agents économiques privés.

Même si, il faut le souligner, les dispositifs mis en place par l'État ont joué un véritable effet amortisseur, les collectivités ont été confrontées à quatre phénomènes :

- une progression de leurs charges courantes, telles que celles relatives à l'énergie et aux fluides, et des frais de personnel, compte-tenu des revalorisations intervenues, dans un contexte de recrutements difficiles ;
- un accroissement du coût des dépenses d'équipement, elles-mêmes affectées par l'augmentation des prix, ce qui a d'ailleurs pu conduire au report de projets trop coûteux en l'état ;
- une absence d'indexation de la plupart des recettes courantes sur l'évolution du prix ;

- un renchérissement du coût de la dette, avec l'augmentation très rapide des taux d'intérêts sous l'effet des mesures de resserrement monétaire prises par la Banque centrale européenne.

Bien heureusement, l'inflation tend à diminuer et la situation des finances locales est aujourd'hui plutôt favorable, même si certaines collectivités rencontrent des difficultés réelles et si les projections faites notamment par la Banque Postale mettent en évidence des évolutions moins favorables, en particulier pour les départements, confrontés à la baisse de rendement des droits de mutation.

Faire face, sur le plan financier, aux enjeux à venir suppose plus que jamais de maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement mais surtout de faire les bons choix de dépenses et d'entrer dans une logique de pilotage des politiques publiques. Autrement dit, de ne pas se contenter du rabot - même si c'est souvent le premier levier mobilisé - mais d'interroger la pertinence et l'utilité des actions mises en œuvre et de réfléchir à plus long terme. Bref d'être plus stratégique tout en conservant une capacité d'adaptation rapide à l'environnement et à ses évolutions... ce qui milite pour un travail encore plus collaboratif entre financiers, contrôleurs de gestion et évaluateurs de politiques publiques, ce que nous promovons à l'AFIGESE depuis fort longtemps !

**EP ::** Zone à faible émission, zéro artificialisation nette, augmentation de la taxe foncière, suppression de la taxe d'habitation... les collectivités semblent de plus en plus soumises à des injonctions contradictoires qui pourraient être sources de conflits potentiels avec les citoyens. Quels outils l'État devrait-il déployer pour désamorcer ces difficultés ?

**PB ::** Les injonctions paradoxales et les contradictions ne manquent pas, en effet. Elles sont aussi le reflet de l'extrême complexité des enjeux et des questions qu'il nous faut aujourd'hui affronter.

Je ne pense pas que quelques outils suffiraient à résoudre ces difficultés.

Il me semble, au contraire et sans tomber dans la grandiloquence, que nous vivons actuellement une période de profonde transformation où se télescopent nombre de problématiques. La question écologique remet en cause nos certitudes et pratiques antérieures et la mise en place d'actions ou de dispositifs favorables à l'environnement va inéluctablement souligner, par comparaison, l'incohérence d'autres actions répondant à d'autres logiques.

La fiscalité est un bon exemple pour illustrer cette question, en particulier celle de son articulation avec de nouvelles exigences comme celle du zéro artificialisation nette, que vous évoquez. La taxe foncière ou la taxe d'aménagement, par exemple, qui financent les collectivités locales, n'ont naturellement pas intégré les implications de ce nouveau dispositif et leur rendement pourrait, selon les situations locales et les politiques mises en œuvre, être affecté par son déploiement.

Ce n'est là qu'un exemple mais beaucoup de questions de cette nature se posent, qui appellent, à mon sens, une adaptation bien plus large du financement local, par exemple, à cette nouvelle donne et non la mobilisation de quelques outils.

**EP ::** Une réforme en profondeur de la fiscalité locale vous semble-t-elle nécessaire et selon quels contours ? Plus largement faut-il un nouvel acte de décentralisation (ce que le président de la République a semblé récemment ne pas exclure) ?

**PB ::** Oui, sans aucun doute. C'est d'ailleurs une position que j'ai eu l'honneur de défendre en mars dernier avec mon collègue Bertrand Manin devant la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La fiscalité locale est en cours de destruction et en voie de disparition.

Ce phénomène a débuté il y a plusieurs décennies mais connaît depuis près de 15 ans un développement majeur, engagé avec la suppression de la taxe professionnelle, en 2010. Il en est résulté une centralisation au sein du bloc local, vraisemblablement provisoire, de ce qui reste de cette fiscalité et son remplacement, notamment dans les départements et les régions, par des fractions d'impositions nationales, déconnectées des territoires et des missions assurées par leurs bénéficiaires et sans capacité associée d'agir sur leur évolution.

À cela se sont ajoutés la réduction du poids des dotations d'État globales dans les finances locales (DGF, DGE) et le développement des appels à projets et financements spécifiques, rognant l'autonomie dont disposaient les collectivités avec l'adoption, au début des années 80, du principe de la globalisation des aides.

Le système de financement du secteur public local doit donc être revu et clarifié, non pour revenir à ce qui existait antérieurement - la fiscalité doit être modernisée - mais pour redonner de la lisibilité et de la capacité d'initiative aux collectivités, alors qu'on attend beaucoup d'elles pour la transition écologique.

Il est donc souhaitable de moderniser la fiscalité locale, en s'inspirant s'il le faut de ce qui existe dans d'autres pays, notamment européens, de l'adapter aux enjeux et réalités actuelles, sur le plan écologique et économique (poids des services dans l'économie) et de recréer un lien entre cette fiscalité (ou une partie de cette fiscalité) avec le territoire et la population des collectivités qui en bénéficient. Ce lien, même s'il ne concerne qu'une ressource de chaque catégorie de collectivité, est d'autant plus important à un moment où, comme nous l'avons vu lors de nos assises à Rennes, en 2022, les citoyens souhaitent peser sur l'action locale à laquelle ils contribuent financièrement.

Cette réforme d'envergure, difficile à mettre en œuvre mais indispensable, paraît devoir précéder ou être pensée concomitamment à un nouvel acte de décentralisation et permettre de redonner de la lisibilité à un système qui n'en a plus. Elle doit également être associée à l'organisation d'une régulation partenariale et responsable de l'évolution des finances publiques afin de sortir d'un dialogue de sourds, en quelque sorte, entre représentants de l'État et représentants du secteur public local... les premiers attendant des seconds de freiner leurs dépenses pour réduire l'endettement public tout en finançant la majorité des investissements écologiques à venir... et les seconds sollicitant le soutien financier systématique de

l'État en cas de conjoncture défavorable tout en revendiquant leur autonomie.

**EP :** Réforme de la responsabilité des gestionnaires publics, passage à la M57, compte financier unique pour ne citer que cela, la fonction financière connaît des évolutions importantes, sources d'incertitudes. Comment l'AFIGESE perçoit-elle ses changements ?

**PB :** La fonction financière, qui est en perpétuelle évolution, connaît en effet actuellement nombre de changements importants.

Les financiers doivent aujourd'hui intégrer les effets du mouvement de transition écologique sur leurs pratiques, les choix budgétaires, jusqu'alors dictés par une subtile association de considérations financières, politiques et gestionnaires, s'inscrivant de plus en plus dans une logique de développement durable. La budgétisation évolue, avec, par exemple, le recours croissant aux budgets verts, et le financement de l'action publique locale intègre cette préoccupation, avec le développement de la dette verte et le questionnement de la politique d'investissement des établissements prêteurs.

Cette évolution, qui peut déstabiliser, fait des financiers des acteurs majeurs, au sein de leurs organisations, de ces stratégies durables, alors, de surcroît, que la sphère publique locale va devoir faire face à un mur d'investissements au cours des toutes prochaines années.

Dans le même temps, le cadre comptable public local se transforme en profondeur et se rapproche un peu plus encore, tout en gardant une part de spécificités, de celui applicable aux autres organisations. Avec le passage à la M57 et le compte financier unique, on permet aux collectivités, d'une part, de disposer de comptes plus représentatifs, à terme, de la réalité de leur patrimoine et reflétant mieux, avec le provisionnement, les risques rencontrés et, d'autre part, de bénéficier d'une vision globale de leur situation comptable et financière.

Et surtout, avec le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics, on invite les financiers territoriaux à davantage orienter leurs processus comptables vers un système de contrôle interne et de gestion des risques. Ce mouvement de réforme constitue donc une nouvelle étape dans la professionnalisation comptable des collectivités et un moyen de renforcer la transparence des comptes publics dans un climat de défiance à l'égard des institutions.

C'est pourquoi il est à notre sens dommage, alors que s'achève l'expérimentation de la certification des comptes, que la recommandation formulée par le Gouvernement au Parlement soit une mise en place optionnelle d'une telle certification, essentiellement pour des raisons de coût, d'ailleurs bien discutables au regard des enjeux. Outre que l'ensemble des autres administrations publiques est soumis à un régime de certification, l'exception qui serait ainsi faite pour les administrations locales serait à la fois paradoxale et anachronique, à un moment où la place et la responsabilité des comptables publics diminuent, où les chambres régionales des comptes ne jugent plus les comptes locaux et où, concomitamment, sont organisées une intervention et une responsabilité accrues des services des ordonnateurs dans la chaîne comptable. Il serait également peu compréhensible, alors que se développent des expérimentations de comptabilité écologique, que l'on ne puisse garantir, par la certification, la qualité de comptes retraçant les mouvements affectant le seul et traditionnel patrimoine financier.

**EP :** Quels sont les chantiers sur lesquels l'AFIGESE va se concentrer en 2024 ?

**PB :** Les chantiers ne manquent pas, comme on l'a vu au fil des questions.

L'AFIGESE va poursuivre ses différentes activités, d'échanges et de production au sein des groupes de travail, et de formation, dans des formats parfois renouvelés, et organiser ses assises, qui auront lieu à Grenoble les 25, 26 et 27 septembre 2024, sur un thème que nous sommes en train de définir et qui, vous le verrez, sera, comme toujours, au cœur des préoccupations et de l'avenir de nos collectivités.

Outre la consolidation des actions d'ores et déjà engagées et de l'activité des groupes de travail récemment mis en place (transition écologique, contrôle de gestion externe), nous continuerons de participer au débat public sur les sujets qui se présenteront, en conservant un regard technique et expert.

L'AFIGESE a, en outre, accru, ses dernières années, ses partenariats, avec le milieu académique, les associations professionnelles territoriales et des organismes experts comme l'AFNOR, et nous souhaitons, en 2024, les faire vivre, au bénéfice, naturellement, de nos adhérents.

Nous allons également renforcer la dimension managériale, à laquelle nous consacrons tous les ans un atelier lors des Assises, au sein de nos activités. L'idée générale est d'aborder les questions organisationnelles rencontrées par nos collectivités en s'appuyant sur les enseignements des sciences sociales (sociologie des organisations, etc.). J'aurai l'occasion d'en dire plus au cours des prochains mois.

Bref, une année riche en perspective !

**Mots clés :** Entretien.