

Les finances locales et le devenir des collectivités territoriales

Marc Drevet

Présentées de façon totalement dissociée par le gouvernement, la réforme engagée du financement des collectivités territoriales avec la suppression de la taxe professionnelle et la réforme de l'organisation administrative de ces mêmes collectivités, ne sont en fait que les deux faces d'une même stratégie. Une stratégie qui consiste, dans une logique de réduction profonde des budgets publics, à rationner la dépense des collectivités territoriales et donc à remettre en cause leurs outils de gestion de cette dépense (organisation, maillage administratif, formes de représentation).

Si cette évolution prend une allure beaucoup plus radicale aujourd'hui, il convient de constater qu'elle n'arrive cependant pas d'un ciel totalement serein. Elle trouve son origine plusieurs années en arrière suivant en cela le même schéma de déstructuration que les services publics et participant de la même dérive de gestion ultralibérale que l'ensemble de la société. C'est pourquoi toute opposition aux projets actuels implique la construction d'une alternative crédible qui, instruite des derniers développements de la crise systémique et des événements marquants de ces deux dernières décennies, ouvre sur une véritable perspective de progrès social et démocratique.

Les collectivités territoriales dans la tourmente mondialiste

Même si les propositions du candidat Sarkozy portaient ces projets, la suppression de la taxe professionnelle comme la réforme de l'organisation administrative des collectivités territoriales interviennent à un moment où des manifestations particulièrement sévères de la crise systémique se produisent.

Depuis la crise financière et économique de 2008-2009 nous sommes entrés, dans une période d'accélération des événements.

En 18 mois, on est passé d'un surendettement des ménages, à un surendettement des Etats. Et il y a refus de tirer les vraies leçons. Les dirigeants ont dit: «plus rien ne doit être comme avant». En réalité, parce qu'on continue à faire comme avant, c'est pire qu'avant!

Ce qui se passe au quotidien, c'est une montée en Europe des entreprises de casse des modèles sociaux à partir des maillons les plus faibles, avec le déchaînement de la spéculation... Les collectivités territoriales sont dans la cible, tout comme l'est d'ailleurs une autre question: la retraite.

L'épisode 2008-2009 de la crise systémique est marqué par la plus grave crise financière connue depuis 1929 à laquelle correspond la récession la plus profonde depuis la dernière guerre. À son origine, il y a la logique de

«l'argent pour l'argent» contre la vie et le développement des humains et de leur environnement.

Avec «l'argent pour l'argent», les nouvelles technologies (révolution informationnelle) qui devraient permettre de consacrer énormément en temps et en moyens au développement humain (le temps libre, les services publics, la formation...) sont utilisées pour maximiser la valeur des titres pour les actionnaires, supprimer des emplois et accentuer l'exploitation. Comme l'ensemble de la société, les collectivités territoriales sont prises dans le tourbillon de l'exacerbation de la crise systémique résultant de choix de gestion pour la rentabilité financière.

En fait, les nouvelles technologies permettent d'énormes gains de productivité. Avec elles, les entreprises ont besoin de moins dépenser en salaires et en équipements, d'où des surplus d'argent disponibles croissants (cash) qui vont chercher à se valoriser dans les pays à bas coûts salariaux (délocalisations) ou dans la spéculation. L'exemple suivant est tout à fait parlant: en 2009, la ressource de «cash» (liquidités) des groupes industriels et commerciaux du CAC-40 a atteint 28,5 milliards d'euros contre 14,1 milliards d'euros en 2008, représentant 2,9% de leur chiffre d'affaires.

Ces énormes surplus devraient servir à financer les investissements publics et sociaux (les services publics, les collectivités territoriales). Mais, sous l'empire des critères de rentabilité financière, ils servent à spéculer.

Au final, cela déprime la demande et limite la croissance des débouchés, alors qu'on développe des capacités de plus en plus productives. Et cela tend à réduire l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux, tarissant la source de financement des budgets publics (administrations, collectivités territoriales). La comparaison du taux annuel de productivité (6% à 8%) avec celui de la demande (1,8% à 2%) dans le secteur automobile est particulièrement parlante. Les 4 à 6 points de différence vont dans le contexte actuel se traduire en éléments de pression sur la dépense sociale.

Pour faire face à cette crise de débouchés, les capitalistes ont eu massivement recours au crédit et l'endettement. D'une part le crédit à la consommation pour les ménages avec les effets que l'on sait en matière de crédit immobilier et le dévastateur épisode des « subprimes » aux États-Unis. De l'autre, l'endettement des États avec une prime à la zone euro où cette monnaie a permis son développement dans certains pays comme : la Grèce, l'Espagne, le Portugal. Cet endettement, venant en quelque sorte, non pas développer les capacités humaines de leur population, mais plutôt solvabiliser la demande croissante des exportations allemandes.

La situation devenant explosive par exemple dans le cas de la Grèce, la solution imposée par le FMI et autres BCE et commission de Bruxelles est un énorme plan d'austérité. Un plan qui n'a d'autre objectif que d'assurer le remboursement des emprunts contractés à hauts taux d'intérêt pour éponger la dette et ainsi satisfaire l'avidité sans bornes des créanciers et des spéculateurs. La traduction en termes de gestion publique et sociale est un recours généralisé aux politiques de « rigueur » envoyant un signal fort aux marchés : d'un côté en repoussant l'âge de la retraite à 67 ans, de l'autre en mettant les collectivités territoriales au régime sec.

Tout est ainsi fait pour que diminue la part, dans les richesses produites, des prélèvements publics et sociaux (impôts + cotisations sociales) nécessaires au financement des services publics, des collectivités territoriales et des dépenses de développement humain. Et cela, afin d'accroître la part, dans les richesses produites, des prélèvements financiers (intérêts + dividendes).

Si une telle évolution n'a pas forcément été ressentie dans les collectivités territoriales avec la même dureté que dans les autres secteurs du service public, celles-ci n'y échappent cependant pas. Ainsi, après avoir du subir les effets des divers épisodes de restrictions budgétaires, injonction leur est faite de devenir les acteurs de leur propre dégradation.

Finances locales : une détérioration engagée de longue date

La lecture de divers procès-verbaux de conseils municipaux ayant à débattre de l'orientation budgétaire montre qu'une vraie détérioration des finances des collectivités territoriales s'est engagée dès la seconde moitié des années 90, même si leur situation financière demeurait pour l'essentiel positive.

Ainsi dès cette époque, il a été possible d'assister à diverses formes d'externalisation de services par exemple, l'affermage de l'eau qui avait en outre l'avantage de procurer une manne budgétaire momentanée oh combien salutaire pour les finances de certaines col-

lectivités. Des opérations du même ordre suivirent touchant à la restauration scolaire, à la collecte des ordures ménagères, au transfert de missions sociales à des structures associatives...

Puis à partir des exercices 2003/2004, vint le temps d'alertes sérieuses engendrant dans de nombreux cas un net tour de vis dans les dépenses, marqué par :

- Les premiers non-remplacements d'emplois et une certaine généralisation de la déréglementation de la gestion des personnels (mise à mal de la règle de l'ancienneté, recours massif à du personnel extérieur missionné, promotion au choix - ayant pour socle juridique la loi Sapin-, fort recours au régime indemnitaire) ;
- De nouvelles externalisations de missions comme la programmation culturelle, voire aussi la réorganisation de l'administration locale selon les principes du front office et du back-office (pôle multi accueil, concentration des services...);
- De premières mises sous surveillance par les Chambres régionales des comptes et les Préfets.

Parallèlement on a assisté à un début de flambée de la fiscalité locale pesant sur les ménages.

L'instrumentalisation des concepts

Avant de tenter d'explorer quelques pistes pour la construction d'une alternative, il n'est sans doute pas inutile de revenir sur les fondements idéologiques qui ont accompagné une telle évolution.

Un des premiers concepts à l'œuvre fut celui de la décentralisation. Si cette question traduit un véritable enjeu de maîtrise démocratique à la fois locale et nationale, il y a loin de la coupe aux lèvres lorsqu'on observe les opérations conduites à ce motif. La décentralisation apparaît plus comme une déconcentration de missions nationales vers le local dans le dessin d'alléger les finances de l'État, que comme le transfert d'un réel pouvoir de gestion aux populations locales et à leurs représentants. Sans véritable compensation budgétaire, les transferts de compétences ont permis en fait de masquer la croissance du déficit national tout en venant peser de plus en plus lourdement sur les finances locales. À ce titre on peut citer la quasi-généralisation des polices municipales, le transfert des personnels TOS et ATOS, le transfert de la gestion des cartes d'identité, des permis de construire, la départementalisation de la gestion du réseau routier national, un recours de plus en plus massif aux collectivités territoriales en matière d'aide au développement économique, le volet de la dépendance, le RMI, RSA...

Le second concept venu à la rescousse a été celui de la coopération intercommunale. Face aux coûts de certains investissements, face aux charges des villes centre, pour éviter le dumping fiscal entre communes, pour consacrer une communauté de destin entre territoires, la loi Chevènement a institué la création, généralisation, des EPCI. La même loi recommandait la mise en place d'une fiscalité unique, la taxe professionnelle unique.

Si la notion de coopération et de solidarité entre collectivités locales (communes) constitue une donnée indispensable pour développer des projets d'aménagement local, il n'est pas certain que les structures actuelles correspondent effectivement à ce besoin.

Tout d'abord, l'idée de fiscalité unique a uniquement concerné la fiscalité locale des entreprises (Taxe professionnelle) et le mode d'harmonisation retenue a eu plutôt tendance à faire baisser les taux. Par ailleurs, la multiplication des strates d'administration locale pose question. Le transfert des compétences des communes vers ces communautés conduit à une vraie dévitalisation des missions communales. Avec la tension des budgets locaux, une tendance de plus en plus lourde se dessine : redéployer les services communaux vers les EPCI, interrogeant à terme rapproché sur le devenir des communes.

Pas besoin d'être grand clerc pour imaginer malgré le rôle d'amortisseur « rationnel » des EPCI, l'augmentation des dépenses que cet ensemble de nouvelles missions allaient engendrer pour les collectivités territoriales, d'autant que ces dernières devaient faire face à une situation sociale de plus en plus dégradée d'un bon nombre de leurs administrés du fait du chômage de la précarité et des bas salaires.

Et c'est à ce moment précis que correspondaient la promulgation de divers textes d'exonération fiscale en faveur des entreprises portant lourdement atteinte à une importante recette fiscale des collectivités territoriales : la taxe professionnelle ; jusqu'à son abrogation pure et simple par la loi de finances 2010.

Et c'est alors que les nouvelles règles comptables, dites de la M14, visant, entre autre, à calquer la gestion des collectivités territoriales sur celle d'une entreprise commerciale, ont pris tout leur sens.

Si, pendant des années, chacun s'est plus ou moins accommodé de l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales, celles-ci représentant quelque 75 % des investissements publics et pas plus de 11 % de l'endettement national global, la nouvelle donne créée par l'exacerbation de la crise systémique implique pour le capital et ses représentants, de leur administrer un traitement nouveau.

La crise systémique fait son œuvre. Les immenses besoins qu'ont les marchés de se régénérer impliquent des coupes de plus en plus profondes dans les budgets publics et sociaux pour capter en leur faveur, l'essentiel des prélèvements sur la valeur ajoutée.

D'où l'engagement par le gouvernement Sarkozy en conformité avec les objectifs européens, de toute une série de mesures toutes plus drastiques les unes que les autres passant par :

- La réduction des prélèvements fiscaux sur le capital, la fortune et les entreprises,
- Des attaques sans précédents contre les services publics, notamment l'emploi public : La RGPP (100 000 fonctionnaires supprimés en 3 ans, des centaines de services restructurés, fusionnés, abandonnés, des directions fermées).

Et c'est à ce régime que le pouvoir veut soumettre les services publics locaux ayant pu paraître jusque-là, relativement épargné. Mais en la matière le pouvoir central n'a pas directement la main. Il lui faut donc conduire les collectivités territoriales à consentir d'elles-mêmes à sacrifier leurs services et leurs emplois publics. En l'occurrence, la suppression de la taxe professionnelle, outre le pain béni qu'elle représente pour le Medef, est un excellent instrument de motivation. Avec des recettes fiscales réduites de 20 %, les collectivités territoriales n'ont d'autres choix que tailler dans leur dépenses de fonctionnement donc inévitablement dans leurs emplois.

Devenue outil de restructuration, la réforme de la taxe professionnelle s'intègre parfaitement à l'économie du projet Balladur de réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Un projet qui consacre l'asphyxie financière des collectivités territoriales, une profonde remise en cause de la démocratie représentative locale, la casse du service public local et la mise à mort de la proximité. Véritable RGPP de la Fonction publique territoriale, la RéATE trouve sa concrétisation budgétaire dans le Rapport Carrez qui propose de soumettre la dépense publique locale aux fourches caudines de l'austérité, (conditionner le montant des dota-



tions aux économies réalisées), validant ainsi le blocage en volume des dotations locales qu'a décidé le Premier ministre François Fillon, pour 2011.

Les pistes d'une alternative

Pour contrer l'actuelle évolution de la situation et ouvrir la perspective d'une nouvelle ère de la gestion publique locale, il est nécessaire de créer les conditions d'une vraie alternative. Ces conditions impliquent de changer radicalement d'orientation. Elles doivent porter le projet d'un autre système fondé sur la solidarité et la coopération, dans lequel la volonté de développer de façon harmonieuse les capacités humaines, les moyens et les potentialités des territoires ainsi que la responsabilisation sociale et territoriale des entreprises seraient les principaux moteurs.

L'état de nos missions et des exigences nouvelles

Les besoins nouveaux des populations nous posent une question majeure quant à l'évolution des missions de service public territorial et à son organisation. En toile de fond doit figurer un débat sur les deux questions incontournables que sont :

- la nature, le contenu et le périmètre de décentralisation souhaitable ;
- la définition, les modalités, l'impulsion et l'animation de la coopération intercommunale à partir d'un bilan indispensable et intransigeant des moyens actuellement utilisés.

D'autre part, la question du financement est l'autre clé de la réponse tant elle est indissociable des missions que les collectivités territoriales souhaitent développer.

Il s'agit d'évaluer, avec les populations, les besoins sociaux à satisfaire et de construire en regard les réponses budgétaires appropriées, sachant naturellement qu'on ne peut et ne pourra pas tout faire tout de suite. Demain, on ne rase pas gratis. Mais dès aujourd'hui, on doit sortir d'une logique comptable à la solde du dogme de l'Euro fort, à la solde de l'idéologie mortifère des traités de Maastricht et de Lisbonne, du pacte de stabilité et de l'interdiction faite à la BCE de mobiliser du crédit pour financer les dépenses publiques et sociales.

Sortir de la tenaille dans laquelle la gestion des collectivités territoriales se trouve, suppose une autre vision de la démarche de construction de la réponse aux besoins articulant la participation et l'intervention des citoyens à l'action des élus en visant le dépassement du cadre restreint dans lequel le pouvoir veut enserrer la dépense des collectivités territoriales. Car partir des besoins amènera rapidement à constater qu'il ne suffit pas aujourd'hui d'en revenir à ce qui « existait avant ». La réponse aux exigences et aux aspirations nouvelles des populations exige des modes de financements nouveaux.

Il faut faire plus et donc différemment. Il faut notamment entreprendre une réforme en profondeur de l'ensemble de la Fiscalité locale qui s'inscrit dans une réforme plus globale de la fiscalité intégrant une dimension incitative beaucoup plus forte. Bien qu'il y ait une interaction entre les prélèvements d'ordre nationaux et les prélèvements dits locaux, il convient de

souligner la nécessité de rétablir une vraie autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Si l'enjeu que représente le financement des collectivités territoriales et de leur développement pose immanquablement la question d'une réforme profonde des Impôts Directs Locaux (2), il ne peut se limiter à la seule question fiscale. Il touche nécessairement une autre dimension : la politique du crédit et donc le rôle des banques. Il est en effet indispensable que le crédit puisse financer les dépenses utiles au développement de l'homme. On sait l'importance du rôle des collectivités territoriales en ce domaine. Il devient urgent qu'elles puissent mobiliser des prêts à faibles taux d'intérêts, voire à taux zéro. Et cela rejoint les propositions du parti communiste français de création d'un pôle public financier venant consolider l'installation de Fonds régionaux et d'un Fonds national pour l'emploi et la formation, moyen d'orienter le crédit bancaire vers les investissements humainement utiles du local au national jusqu'à changer le rôle de la BCE. Ce dont nous avons finalement le plus besoin, c'est de la décentralisation des moyens financiers, mais c'est aussi de l'introduction de nouveaux critères de gestion.

Ne serait-il pas nécessaire de se fixer dès maintenant l'objectif, de développer de nouveaux services publics locaux ou de décider du retour de certaines missions dans le Public (eau, restauration scolaire, culture, loisirs, ordures ménagères et déchets, logement, etc.) ?

Enfin, une autre question doit nous préoccuper. Elle concerne les modes d'organisation et de gestion au sein même des collectivités territoriales. Il y a besoin de revisiter et de rénover les pratiques démocratiques avec en premier lieu l'enjeu que représente l'instauration de nouveaux critères de gestion des personnels. Rénover les services publics territoriaux passe nécessairement par de nouveaux droits et de nouveaux pouvoirs d'intervention pour les personnels dans la gestion de leurs services (rôle des Comités techniques, des Commissions administratives). Cela suppose une vraie détermination à faire évoluer en profondeur le statut des fonctionnaires territoriaux pour aller dans le sens d'une plus grande indépendance du fonctionnaire avec de nouvelles garanties en termes de mutations, de promotions et de rémunérations.

La démocratie interne représente un élément décisif de l'existence et de l'évolution des collectivités territoriales et de leurs services publics vers toujours plus de proximité et de transparence. L'intervention directe des citoyens dans la vie de leur cité, est une autre dimension primordiale. Elle suppose des réponses en termes de droits et de pouvoir allant au-delà de ce que recoupe actuellement la démocratie participative. L'objectif à atteindre est que chaque citoyen puisse jouer un rôle décisif dans la construction du budget de sa collectivité ; c'est-à-dire qu'il dispose d'authentiques pouvoirs d'élaboration budgétaire. ■

(1) Merci à Yves Dimicoli pour l'utilité de ses notes sur la crise systémique.

(2) Voir les propositions détaillées en matière de fiscalité locale : pour la Taxe professionnelle : cf. nos articles dans *Économie et Politique*, pour les autres Impôts directs locaux, l'article de ce numéro sur le projet fiscal du PS.