

LES DYSFONCTIONNEMENTS DES FINANCES MUNICIPALES

LA DÉFINITION, puis la mise en œuvre des réformes issues de la grande politique de décentralisation, lors des années quatre-vingt, ont généralement été approuvées, le plus souvent avec enthousiasme, par tous les secteurs de l'opinion. Les premières déconvenues ont été liées à l'émergence et, surtout, à la prise de conscience tardive, dans telle ou telle commune, de graves crises financières. L'ombre portée de la puissance publique conjurait traditionnellement le spectre de la faillite. Et il est pourtant apparu que les protections issues de règles régaliennes ne suffisaient pas à dissiper le risque majeur de la cessation de paiements. En octobre 1990, la ville d'Angoulême renonçait à honorer ses engagements ; en juillet 1991, celle de Briançon était, à son tour, confrontée à une aussi redoutable situation. Rien ne pouvait contribuer davantage à ternir le bilan globalement positif des initiatives prises, dès 1981, par Gaston Defferre. Aussi bien a-t-on cherché, et a-t-on en partie réussi, à colmater la brèche ainsi ouverte dans les mérites de notre nouvelle organisation territoriale. Chacun sait, en effet, que les intérêts bien compris de « la République des fiefs¹ » impliquent de régler rapidement les difficultés pour n'avoir pas à en rendre compte.

Tous ces épisodes ont pourtant fourni matière à débat. Et il n'est pas sûr que leurs aspects les plus spectaculaires soient aussi les plus contestables. Le monde des finances communales est peuplé certes d'élus, mais aussi de techniciens chargés de plier les réglementations aux nécessités du moment. Il s'ensuit une assez extraordinaire complexité des variables de commande, issue non seulement de la multiplicité de procédures aux effets parfois contrastés, mais encore de l'opacité du sys-

1. Yves Mény, « La République des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, Paris, PUF, 1992, p. 17-24.

tème de régulation, qui, sans cesse décriée, sert en définitive assez bien les volontés des utilisateurs les plus performants.

Dans ces conditions, toute réflexion sur les dysfonctionnements des finances communales suppose de brosser d'abord le tableau des difficultés apparues à l'expérience, sous l'effet de crises largement médiatisées. Puis de tenter de dévider l'écheveau des responsabilités, en soulignant les imperfections des procédures de contrôle, d'ailleurs soumises, depuis quelques années, à réformes ponctuelles. Ce qui mène à déceler quelques voies et moyens de desserrer l'étau des fatalités. Avant d'élargir le propos à d'autres types de dysfonctionnement, eux, d'ordre plus technique, et, sans doute, en raison de leur caractère structurel, très graves. Relevant non seulement de l'État, par son mode de législation, mais encore des banques, par leur pugnacité commerciale.

92

CHRONIQUE D'ÉVÉNEMENTS EXTRAORDINAIRES

Que les finances communales paraissent donc saines sous le régime de la tutelle *a priori* ! Assurément ne peut-on exagérer l'ampleur des récentes novations juridiques. Mais enfin, les élus étaient autrefois incités au strict respect d'une prudence de gestion. Personne n'aurait osé les comparer à des capitaines d'industrie. Et l'État pesait d'ailleurs lourdement sur leurs décisions en administrant, au mieux des intérêts de la planification, les circuits de financement. Les seuls sinistres relevaient alors de l'évaporation ou, même, de la disparition, provoquées par les transformations structurelles de l'appareil productif, de bases d'imposition, à l'image, par exemple, de l'effondrement des activités sidérurgiques à Longwy.

Depuis les années 1982-1983, la levée des contraintes normatives, dans un contexte éminemment favorable aux initiatives locales, a conduit les collectivités à *assumer des risques nouveaux*. Et ce, d'autant plus que les moyens disponibles ont, en francs courants, plus que doublé, atteignant une masse sensiblement supérieure à 400 milliards de francs, absorbant, au passage, un point supplémentaire de produit intérieur brut, à quelque 6 % en fin de période. Le tiers de ces 400 milliards de francs étant affecté au financement des investissements. Sans compter plus de 100 milliards de francs alimentant les budgets des très nombreux établissements publics de coopération intercommunale.

Il eût été surprenant que cette intrusion de l'aléa dans les politiques municipales ne provoquât point de désagréables surprises, particulière-

ment dans le domaine privilégié des *équipements*, dont la mise en service constitue la meilleure preuve tangible du dynamisme des élus.

Certaines de ces opérations ont pu être conçues sans souci du coût induit sur les dépenses de fonctionnement. Ainsi en va-t-il de nombreux palais des congrès. Biarritz n'en compte pas moins de trois... ce qui a coûté son mandat au maire. Tout comme de la prolifération de bâtiments socioculturels : Angoulême possède un centre de la bande dessinée, un conservatoire de musique, une mini-maison de la culture, de multiples crèches.

D'autres ont pu être envisagés à des fins commerciales mal évaluées. On connaît l'engouement pour les parcs de loisirs, frappés, de plein fouet, par une fréquentation dramatiquement insuffisante, comme à Yerres, où les contribuables n'ont pas hésité à se mobiliser pour protester contre l'« impôt Triton », ainsi dénommé en raison de l'échec retentissant – et onéreux – d'un vaste ensemble aquatique.

93

On prend conscience, non sans stupeur, des velléités de certains élus, incapables de définir avec précision, dès l'origine, le rôle assigné à telle structure, conçue dans le contexte de moyens financiers surestimés et de charges sous-évaluées. A Fleury-d'Aude, un observatoire sous-marin était censé accueillir 115 000 visiteurs par an ; ce qui était rendu parfaitement impossible, pour des raisons techniques, une seule voie d'accès ayant été prévue. Le budget de la commune – qui n'est certes pas la seule responsable – a été réglé d'office par le préfet, assorti d'une majoration, pour 1990, de... 34 % de la fiscalité directe.

On sait que trop de petites communes de montagne, dotées d'une faible surface financière, ont souhaité relayer l'action des grandes stations, quitte à démultiplier leurs installations pour remédier au handicap naturel de leur situation en haute altitude ; mais aussi, que de grandes villes n'ont pas hésité à se lancer dans de véritables aventures (Briançon a pu envisager la réalisation de... trottoirs chauffants).

Désagréables surprises, également, dans le domaine infiniment plus opaque des *garanties* accordées par les communes à des tiers pour leur permettre de lever, à de bonnes conditions, des emprunts. Il existe donc un risque de débours potentiels. L'exemple de la ville de Plan-de-Cuques, près de Marseille, est bien connu : le dépôt de bilan de sa société d'économie mixte lui a imposé une charge, en capital et en intérêts, de 180 millions de francs... pour un budget de fonctionnement de 63 millions de francs. Toutes les communes portent, aujourd'hui, une somme considérable qui, en cas d'appel, laisse planer, sur leurs finances, une menace de l'ordre de... 130 milliards de francs.

Désagréables surprises, également, dans le domaine de *la prolifération des satellites des communes*, aux formes juridiques variées, mais qui présentent l'avantage de permettre de s'affranchir des règles de la comptabilité publique, notamment en contournant l'obligation de dépôt, au Trésor, des fonds disponibles. La ville d'Angoulême, soumise à ce cas de figure, a, depuis lors, procédé à une large consolidation de ses comptes. Encore faut-il connaître la réalité : en Provence-Alpes-Côte d'Azur, près de 30 % des sociétés locales d'économie mixte ne sont pas répertoriées dans les fichiers des préfectures.

94 Désagréables surprises, également, par de dynamiques augmentations de dépenses de fonctionnement, sous l'effet de la croissance incontrôlée des frais de personnel : états-majors pléthoriques, promotions accélérées, primes généreuses. Trop souvent, à la suite de gestions déléguées (improprement qualifiées de « privatisations » de services publics, tels que l'assainissement ou la restauration scolaire), la commune ne procède à aucune compression de l'effectif de ses personnels, quand elle ne continue pas à l'accroître.

Encore ne dépasse-t-on pas, alors, pourrait-on dire, le cadre artisanal.

Désagréables surprises, enfin, par l'institution d'un système structuré et organisé pour capter la ressource publique, qui revêt un tout autre degré de gravité. On a pu en constater les déplorables effets dans la ville de Nice, où, en six années, un montant représentant une somme équivalente au budget de la commune a été, purement et simplement, transféré à des institutions de droit privé ; où des avantages exorbitants ont été consentis à des tiers ; où le refinancement de la dette a été opéré à des conditions léonines. On a vu, ailleurs, mais pas très loin, un maire demander une expertise à un cabinet privé... dont les résultats ont provoqué sa démission.

De telles mœurs ont révélé *l'existence de pratiques de corruption*, facilitées par le recours à de multiples démembrements de l'administration municipale (associations fictives, sociétés d'économie mixte locales « monocommunes »), surtout dans les trois domaines de la passation des marchés, de la dévolution des délégations de services publics, de l'octroi des autorisations de construire.

La Cour des comptes a d'ailleurs critiqué, dans ses derniers rapports publics, l'existence de graves anomalies : le concédant allant jusqu'à conclure un contrat très déséquilibré à son détriment. Et les magistrats de citer de nombreux exemples empruntés à la gestion des services d'assainissement, des halles, des marchés forains... Comment expli-

quer que les compagnies des eaux et les entreprises du bâtiment aient pu représenter, en 1993, les principaux bailleurs de fonds aux partis politiques, sans présumer l'existence de relations privilégiées avec des municipalités investies d'énormes pouvoirs financiers, par les contrats et par les marchés ?

On peut, alors, aller au-delà de la simple description des faits. Quitte à incriminer la cécité de l'État.

LES ÉQUIVOQUES DES CONTRÔLES

La mise en œuvre de la décentralisation n'a, en aucune manière, déchargé l'État de toute responsabilité de contrôle.

La loi du 2 mars 1982 a sans doute supprimé la tutelle financière. En cela, elle ne faisait que parachever une évolution, sinon consacrer les pratiques antérieures. Aussi bien, si le préfet dispose aujourd'hui d'une compétence d'attribution, il conserve, en fait, ses anciennes prérogatives vis-à-vis des quatre cas d'ouverture : budget non adopté dans les délais ou voté en déséquilibre ; non-inscription d'une dépense dite « obligatoire » ; déficit du compte administratif. Mais il ne peut procéder au règlement sans avoir recueilli, au préalable, l'avis de la chambre régionale des comptes, proposant les mesures nécessaires au rétablissement de la situation.

95

Il est symptomatique de constater que, depuis deux ans, l'augmentation du nombre des saisines motivées par l'insuffisance du montant des ressources pour couvrir les dépenses suggère l'existence d'une tendance à la dégradation des finances des communes. Mais que faut-il penser de l'efficacité d'une procédure qui ne détecte, au total, qu'un peu plus d'un millier de demandes d'avis, ce qui est bien inférieur à l'effectif, constaté dans la réalité, des situations irrégulières¹ ?

On n'a donc pas hésité à instruire le procès de la carence des représentants de l'État. Pour, d'ailleurs, les laver aussitôt de toute accusation, dans la mesure où les moyens disponibles demeurent, incontestablement, trop modiques. Et le Conseil d'État a volontiers noté :

« La collaboration entre préfets et chambres régionales des comptes a jusqu'à présent permis aux collectivités locales françaises, à quelques

1. Conseil d'État, *Rapport public 1993*, n° 45, Paris, La Documentation française, p. 61-62.

exceptions près, d'échapper aux épidémies de sinistres ayant récemment frappé nombre de collectivités locales de pays voisins¹ ».

Mais il faut savoir lire entre les lignes en débusquant, peu après, ce savoureux passage :

« Les quelques déconvenues observées [sont] sans doute imputables à l'excessive réserve des autorités préfectorales dans le maniement des pouvoirs à elles confiés dans des cas où la direction de collectivités soupçonnables de dérives se trouvait placée entre les mains de personnalités de rang politique trop élevé pour faire l'objet de pressions excessivement déterminées² ».

96 Les chambres régionales des comptes ont été instituées, par la loi du 2 mars 1982, pour exercer trois missions : le contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables publics ; le contrôle budgétaire, par leurs avis, actes administratifs normalement préparatoires à la décision finale du préfet ; et un contrôle de type nouveau, le contrôle de gestion, sur les ordonnateurs locaux, c'est-à-dire sur les élus.

Elles ont su regagner, depuis la restriction, *ratione personae* et *ratione materiae*, de leurs compétences, en 1988, toute leur autorité et ce, à la faveur, en grande partie, de la floraison des affaires. Leurs nombreuses constatations et recommandations ont vocation à être insérées dans le rapport annuel de la Cour des comptes. Et ce document consacre donc de substantiels développements aux anomalies rencontrées dans la gestion des finances communales. Notons que le premier document spécialisé de la Haute Juridiction financière a porté sur la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités locales.

Tout ceci soulève la question, plus générale, des réformes pour limiter l'importance des dysfonctionnements.

LES LACUNES DES RÉFORMES ACQUISES

Ces dernières années ont déjà été marquées par la volonté des pouvoirs publics de rechercher des améliorations. Mais les réformes adoptées ont essentiellement présenté *un caractère fonctionnel*.

On a d'abord veillé à encadrer, juridiquement, les pratiques les plus dangereuses. La loi du 5 janvier 1988 a plafonné et a divisé les risques

1. Id., *ibid.*, p. 63.

2. Id., *ibid.*

liés à l'octroi des garanties d'emprunt ; elle a été complétée par la loi du 22 juin 1994, qui a imposé, pour les communes de plus de 3 500 habitants, la constitution de provisions ; obligation d'ailleurs étendue à tout emprunt à remboursement différé du capital. La circulaire du 22 février 1989 a permis l'utilisation de facilités à court terme, toutefois sans en limiter les effets pervers : cette forme d'endettement présente un coût élevé, et trop de communes s'en servent, en toute irrégularité, à des fins de « cavalerie », pour rembourser certains de leurs emprunts. La circulaire du 15 septembre 1992, sur les contrats de couverture, a interdit les opérations spéculatives, les placements déguisés de trésorerie, rémunérés par les « swaps », les interventions à terme sur le marché des instruments financiers (MATIF).

On a ensuite cherché à répondre à d'élémentaires exigences de transparence. Il n'existe plus aucune limite à la communication, « au public », des documents budgétaires. Bien davantage, dans les communes de plus de 3 500 habitants, la loi du 6 février 1992 a imposé l'élaboration d'annexes portant notamment sur les concours attribués aux associations, sur les résultats consolidés, sur les bilans des organismes bénéficiant de facilités importantes (en particulier, d'une subvention d'un montant supérieur à 500 000 francs), sur l'encours des emprunts garantis. Il a même paru opportun d'assurer la publicité des travaux des chambres régionales des comptes : la loi du 15 janvier 1990 a rendu communicables, sur demande non motivée d'un tiers, les avis et les lettres d'observations, tout en réservant, toutefois, un caractère confidentiel aux actes préparatoires aux délibérés ; le même texte, modifié par la loi du 29 janvier 1993, en a prescrit la transmission, aux assemblées délibérantes, sous forme de document annexé à la convocation de leurs membres, dès leur plus proche réunion, afin de ménager aux minorités l'exercice d'un droit à l'information.

On a enfin souhaité créer de nouvelles procédures de contrôle et renforcer l'efficacité des instruments propres à prévenir l'apparition de difficultés. La loi du 6 février 1992 a permis aux préfets et aux maires de demander aux chambres régionales des comptes d'examiner la gestion d'une collectivité ou d'un organisme de droit privé bénéficiant de ses concours. Elle a autorisé les préfets à saisir, pour avis, ces juridictions de toute convention relative aux marchés ou à des délégations de service public. Ces deux procédures ont été progressivement de plus en plus utilisées. La loi du 29 janvier 1993 a confié aux chambres régionales des comptes la mission de contrôler les conventions relatives aux opérations d'urbanisme commercial. Un décret du 27 mars 1993 a conféré une

apparence de respectabilité à des ratios au contenu bien peu opérationnel. Ceci, afin de permettre au public de disposer de notions d'analyse financière. Mais la pertinence de ces données est sujette à caution : mesurer l'état de l'endettement d'une commune par le rapport de l'encours des engagements à la population, par exemple, ne tient aucun compte des perspectives offertes par l'inégal degré de richesse de la collectivité. Au moins peut-on procéder à des travaux sur multi-critères. A ce sujet, le seul impact véritablement institutionnel de toutes ces réformes a pris la forme d'un *Observatoire des finances locales*, mis en place en 1993, avec pour vocation originelle de constituer un réseau d'alerte. Cet organisme, souffrant des lourdeurs de la centralisation, ne peut raisonnablement parvenir à ses fins sans une déconcentration de ses activités, permettant de suivre, au plus près du terrain, les situations critiques. N'est-il d'ailleurs pas significatif de rappeler que lors du débat sur le projet de loi relatif à l'aménagement du territoire, en juillet 1994, à l'Assemblée nationale, un ministre a exprimé son intention de créer un Observatoire des finances locales¹ ? On ne pouvait mieux démontrer l'inefficacité de l'Observatoire existant, ainsi tombé dans l'oubli le plus total.

Reste la redoutable question de *la consolidation des comptes, ou plutôt, des risques eux-mêmes*. Évoquée, comme on l'a vu, par la loi du 6 février 1992, mais trop timidement, en raison de la limitation du périmètre des opérations au budget principal et aux budgets annexes. De substantiels progrès méritent ici d'être rapidement accomplis. Le ratio cité précédemment, par exemple, ignore la dette contractée par les satellites de la commune et, surtout, de très nombreux engagements purement potentiels (garanties d'emprunt), voire dissimulés (pratique, en plein essor, du marché d'entreprise de travaux publics – METP – qui permet un financement privé – et coûteux – des infrastructures publiques, non seulement au stade de la construction, mais encore au stade de l'entretien et de l'exploitation, et ce, en l'absence, que l'on veut bien croire momentanée, de toute réglementation spécifique).

Sans compter l'épineux dossier de la corruption. La loi du 29 janvier 1993 a tenté une nouvelle moralisation. Mais aucune avancée n'est irréversible, et ce texte a été modifié en 1994² dans un sens moins res-

1. La loi promulguée offre, en définitive, au comité des finances locales, associant représentants des élus et fonctionnaires, une simple faculté d'instituer, en son sein, comme « formation spécialisée », un tel observatoire (article 75 de la loi du 4 février 1995, l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire).

2. Loi du 8 août 1994.

trictif, afin de permettre l'allongement de la durée des délégations de service public, au-delà de la stricte nécessité de l'amortissement des installations, ce qui consacre de réelles rentes de situation, et afin de soustraire, aux exigences les plus sévères de publicité, les opérations de faible montant. Dispositions à nouveau modifiées, en 1995, afin de revenir à plus de sévérité¹. En réalité, la décentralisation, en démultipliant les pouvoirs de décision, a suscité des faisceaux de tentations. Mais la très grande majorité des élus demeure, fort heureusement, au-dessus de tout soupçon. Sait-on suffisamment que 40 % des maires ruraux renoncent à percevoir la totalité de leurs indemnités de fonctions ?

Cette construction est encore inachevée. Elle pourrait être complétée par *des dispositions d'ordre plus institutionnel*, à des fins préventives et curatives. Et ce, pour éviter de renouveler l'expérience de... 1793, puisque, en ces temps reculés, l'article 91 de la loi du 24 août avait confié à la République le soin d'acquitter les dettes des communes, moyennant transfert, à due concurrence, d'éléments de leur actif.

99

QUE FAIRE D'AUTRE ?

Revenons à notre époque. L'existence des chambres régionales des comptes constitue un fait positif². Les magistrats, certes en nombre insuffisant, mais bien rodés sur le terrain, ont acquis une expérience précieuse. Mais trop d'approximations, issues de l'exercice du contrôle sur les ordonnateurs, nuisent à une claire définition du rôle de ces juridictions. La loi du 5 janvier 1988 a cantonné ici leurs investigations au seul domaine de l'« emploi régulier » des crédits, fonds et valeurs. A la suite, en partie, comme le reconnaissait le premier président de la Cour des comptes, lors de l'audience solennelle, le 21 janvier 1987, de « quelques maladresses » commises par certains au seuil d'une carrière toute nouvelle. Tout en recentrant les compétences des chambres sur une notion au contenu imprécis, jamais défini, et forcément controversé : l'« *examen de la gestion* ». Ce qui suscite quelques hésitations.

Consultons, par exemple, le numéro spécial d'une revue austère, consacré au contrôle des finances locales. On y trouve notamment deux contributions, dues à des conseillers de chambre régionale des comptes. L'une souligne l'existence de deux démarches à finalité différente :

1. Loi du 8 février 1995.

2. Jean-Louis Chartier, Alain Doyelle, « Les Chambres régionales des comptes et les collectivités en graves difficultés financières », *AJDA*, 20 novembre 1992, p. 717-723.

l'appréciation, non seulement de la régularité, mais encore de la qualité. L'autre exclut le contrôle de celle-ci, en insistant sur la nature des opérations à mener (un simple examen, dépourvu de procédure de contrainte, n'est ni un jugement ni même... un contrôle)¹.

Et la tentation de céder aux attraits d'une véritable évaluation des politiques publiques locales taraude, bel et bien, avec une inégale intensité, de chambre à chambre, certains magistrats. Au moins affirme-t-on ne pas remettre en cause les objectifs des élus, soumis à une responsabilité d'ordre politique. Mais sans pour autant renoncer à pratiquer des « approches »... dans le cadre d'observations bien qualitatives de coût-efficacité.

100 Peut-il, d'ailleurs, en aller différemment ? En effet, la traditionnelle distinction entre contrôle de régularité (on agit à tort ou à raison) et contrôle d'opportunité (on agit en réussissant ou en échouant) vieillit mal. Parce que les décisions deviennent de plus en plus collégiales, compte tenu de la présence nécessaire d'experts, et parce que le domaine de la réglementation apparaît en expansion continue, réduisant le champ dévolu à l'exercice d'une quelconque initiative. Au demeurant, pour quelle raison l'onction du suffrage aurait-elle pour résultat de conférer un statut d'immunité à l'ordonnateur ? Le principe constitutionnel de libre administration régit les « conseils élus ».

Il existe d'ailleurs des circonstances où les maires se trouvent être appelés à rendre des comptes : s'ils sont déclarés comptables de fait ; si le commissaire du gouvernement saisit le procureur de la République ; et, pour la première fois, la loi du 29 janvier 1993 a rendu les élus locaux justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière, pour l'inexécution d'une décision de justice et pour l'emploi irrégulier et abusif du droit de réquisition du comptable ; sans parler des procédures pénales (ingérence, abus de biens sociaux, atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats lors de la passation des marchés publics).

Peut-on alors s'accommoder d'une situation où la portée des observations varie de chambre à chambre ? Où l'une d'entre elles publie désormais, tous les ans, à l'instar de la Cour des comptes, mais en refusant toute imputation nominative, un exemplaire et très courageux rapport d'activité ? Le moment semble donc venu de tenter d'introduire plus de clarté dans la définition et dans l'exercice du contrôle de gestion.

Dans le domaine curatif, force est de rappeler l'inapplicabilité, aux

1. *Revue française de finances publiques*, n° 43, 1993.

communes, des procédures commerciales de droit commun. Et de bien entrevoir que toute déconfiture de ces collectivités risque de porter atteinte au crédit public. L'État ne peut donc, en réalité, au-delà d'un certain seuil de sinistre, se désintéresser des implications financières de la vie locale. Dans ces conditions, la création d'un *Fonds de garantie* alimenté par le produit d'un prélèvement, au taux infime, sur tous les concours de l'État, ou bien encore par le versement d'un préciput sur les recettes fiscales des communes, représenterait déjà une sûreté. Nul doute que les sommes ainsi mises en jeu, gérées, par exemple, par la Caisse des dépôts et consignations, et affectées au versement d'aides remboursables, non automatiques, mais ponctuelles, sur décision d'un comité associant représentants de l'État, élus et banquiers, représenteraient une réserve infiniment supérieure au très modique montant (20 millions de francs en 1995) de la ligne consacrée, à l'Intérieur, aux subventions exceptionnelles destinées à compenser le handicap de circonstances dites « anormales ».

101

Le pouvoir central joue, en fait, un double rôle : il ne se limite pas à contrôler, il réglemente également. Le législateur définit le régime des concours et des impôts locaux.

LES AMBIGUÏTÉS DES FONDEMENTS ET DU STATUT DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COMMUNES

Les communes reçoivent, de l'État, des sommes très importantes. Mais la contrainte de la rareté de la ressource est maximale. La seule riposte à l'apparition de difficultés ponctuelles – ou jugées telles – réside en la modification des critères de répartition. Au sein d'un système très lourd à gérer, qui croule sous le fardeau de multiples exigences, et, en définitive, aux effets contradictoires, sinon contraires.

Il s'agit tantôt de ménager les situations acquises, en assurant la stabilité des ressources des collectivités, tantôt de procéder à une plus juste redistribution des richesses. La dernière réforme de la célèbre dotation globale de fonctionnement (DGF) a directement été inspirée par la volonté d'échapper au coût écrasant des sommes affectées à la garantie, dont la croissance continue laminait une marge de péréquation, réduite, en 1993, à deux centaines de millions de francs, après injection, dans les budgets municipaux, d'une masse de 80 milliards de francs. Et ce, malgré l'institution, en 1991, d'un concours spécifique de solidarité urbaine (DSU), au reste non dénué de bizarreries (les mécanismes de contribution et de versement identifiaient une poignée de

communes comme étant, simultanément, suffisamment riches pour donner et suffisamment pauvres pour recevoir ; ajoutons que certains maires, appelés à rendre compte, selon la loi, de l'utilisation des sommes, n'avaient pas hésité, non sans candeur, à se féliciter d'une baisse des taux d'imposition).

La relance de la politique de l'aménagement du territoire a conduit à gommer les défauts les plus graves. Mais en suscitant d'autres (on a renoncé à réduire, pour les plus fortunés, le taux de la ressource garantie). Ou bien encore en continuant à tolérer des instruments de mesure au contenu imparfait : le potentiel fiscal, construit sur des valeurs anciennes, ne fournit pas une image fidèle et sincère du degré de richesse des communes. Et sans porter gravement atteinte aux multiples mécanismes de compensation, par l'État, des moins-values fiscales résultant de mesure d'allègement des cotisations.

Soit, en 1993, pour les seules communes, une somme représentant une vingtaine de milliards de francs, sans compter autant au titre des dégrèvements : ce qui porte au quart du produit perçu la part du budget de l'État. Or, ces versements profitent, par définition, aux collectivités les plus dotées en bases d'imposition. La ville de Paris abrite, sur son territoire, quasiment le dixième de la valeur nationale de l'assiette de la taxe professionnelle...

Il s'agit de participer au financement d'investissements. Mais aux conditions les moins onéreuses possibles. Dès lors, le choix porte sur de sévères règles d'indexation (dotation globale d'équipement). Et si l'État a enfin consenti à compenser les montants de taxe sur la valeur ajoutée acquittés sur les consommations intermédiaires, il n'a jamais accepté de procéder à des rétrocessions au taux effectivement supporté. Observons seulement que bien des communes jouent alors sur les éléments à retenir en y incorporant des opérations exclues par la réglementation. Il s'ensuit d'innombrables négociations relayées, au Parlement, par de vastes débats.

Il s'agit, en revenant sur un avantage particulier, d'en créer immédiatement quelque autre. Non sans incohérence. Ainsi, en 1990, la suppression de l'allocation de scolarité (dite « Barangé »), aux fonds scolaires des *départements* a été suivie, en établissant une correspondance explicite, du relèvement du barème de la... taxe locale d'équipement, perçue par les *communes*.

Il s'agit de jouer sur toute une large gamme d'expédients. Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), créé en 1980, opérationnel en 1982, a été consacré, pendant quatre ans, à dis-

tribuer majoritairement des... compensations fiscales. Il a retrouvé, en 1987, la plénitude de son rôle initial. Et l'on a institué, à cette occasion, une dotation spécifique (DCTP), à l'évolution « calée » sur l'indice de variation du produit net des impôts de l'État. Mais en 1992, confronté à la nécessité de mettre en œuvre des actions de solidarité rurale, et compte tenu de l'inertie de la masse de la DGF, l'État a dû ériger, en première fraction du FNPTP, une nouvelle dotation de développement, alimentée par le produit de l'indexation de la DCTP. Ce qui a d'ailleurs été insuffisant pour atteindre le montant requis par la loi. Ce dernier avatar n'est d'ailleurs pas le seul : la première DSU devait être financée par le produit des économies résultant de la baisse du taux de la garantie des communes riches ; la ressource, là aussi, a été trop modique ; on a été obligé de prélever sur toute la masse de la DGF, soit sur les collectivités fortunées (ainsi ponctionnées à deux reprises) et sur les démunies.

103

En fait, trop de concours se trouvent pervertis de leur vocation originelle. Leur « *globalisation* », excluant toute affectation, était conçue au plus grand profit des collectivités. Mais de nouvelles formes de segmentation ont peu à peu émergé. L'État a donc retiré un avantage inattendu de la réforme : il maîtrise l'évolution de la croissance de ses dotations. Encore peut-on s'interroger sur la légitimité, par ces temps de chômage, de consacrer telle ou telle somme versée soit au fonctionnement, soit à l'investissement. Pour quelles raisons, dans ce dernier cas, cherche-t-on à abaisser le coût du capital ?

Trop de concours aboutissent à des cumuls d'avantages. Il y a plus grave : on peut apercevoir, par exemple, à l'expérience, que, dans le cadre modeste de la péréquation nationale de taxe professionnelle, certaines communes, initialement confrontées à d'importantes pertes de bases, recevant, de ce fait, une attribution dégressive, pendant quatre années, peuvent bénéficier, au même moment, d'une reconstitution de l'assiette.

Ce gigantesque imbroglio ménage de fratricides duels métaphysiques entre les représentants de l'État et les élus des communes. La DGF remplace la taxe locale, supprimée en 1966 : est-elle un don ou un dû de l'État ? La compensation de taxe sur la valeur ajoutée représente-t-elle un concours de l'État ou le remboursement d'un impôt injustement versé ? On comprendra, dans ces conditions, la nécessité d'avancer à pas comptés sur les chemins de la sémantique. Et le dernier – et fort intéressant – rapport sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales progresse par « propositions », « orientations » et « pistes de réflexion »...

L'État semble donc, *horresco referens*, avoir dépouillé sa tradition-

nelle capacité d'expertise et d'arbitrage. Et l'efficacité de l'allocation de la ressource s'en ressent forcément. On le voit bien, par exemple, dans toute réticence à modifier une réglementation manifestement inéquitable. Le fait générateur de l'écrêtement, pour la péréquation départementale de taxe professionnelle, est constitué par l'existence, sur le territoire de la commune, d'un établissement dit « exceptionnel » (doté de fortes bases) ; et non par le niveau réel de richesse de la commune. Il s'ensuit que la ville d'Orly (siège de l'aéroport) perd des recettes alors que la ville de Puteaux, pourtant plus riche, conserve les siennes. Et que dire d'un système de redistribution qui, par l'existence de multiples retours en boucle, restitue à trop d'intéressés leurs versements préalables ?

L'INÉVITABLE LONGÉVITÉ DE LA FISCALITÉ COMMUNALE

104

On retient sans doute trop de charges contre la fiscalité locale. Bien sûr, le réquisitoire est solidement charpenté : dérive de la pression fiscale, vétusté de bases d'imposition qui, indiciaires, ne reflètent pas la réalité et qui, réelles, jouent un rôle anti-économique, importance de l'engagement financier de l'État dans les budgets des collectivités.

Et pourtant ! Nos quatre vieilles taxes prospèrent depuis plus de deux cents ans. Le franchissement occasionnel des seuils de tolérance (révoltes des boutiques) n'a provoqué aucune révolution. Et les grands projets de réforme des assiettes se sont enlisés dans les sables mouvants de l'indifférence, due à la méconnaissance des règles, des assujettis.

L'argumentaire ne semble d'ailleurs pas entièrement convaincant.

La hausse des prélèvements obligatoires ? Mais elle a d'abord et essentiellement résulté des transferts d'impôts de l'État aux grandes collectivités, pour leur permettre d'exercer leurs nouvelles compétences. Les communes, qui n'ont pas bénéficié, mécaniquement, de telles recettes, ont pu, elles, contenir le produit de leurs taxes directes. Encore faut-il constater que l'effet de l'augmentation de la valeur des bases excède l'influence de la variation des taux : les revalorisations indiciaires et, surtout, le dynamisme de la pente de croissance de l'assiette de la taxe professionnelle, sur un stock et non pas un flux, jouent un rôle décisif. Ce qui exonère les élus de toute accusation de rapacité. D'autant plus que les phases de la procédure budgétaire, très réglementée, poussent à l'augmentation des budgets : la référence au « produit assuré » (bases de l'année N multipliées par les taux de l'année N-1) représente une sorte de minimum garanti. Mieux vaudrait

indiquer aux élus le niveau des taux requis pour obtenir le produit de l'exercice précédent.

L'ancienneté de la matière imposable ? Elle est inéluctable, dans la mesure où force est bien de surmonter l'extrême lourdeur des opérations de révision, sinon d'actualisation. Compte tenu du choix, par le législateur, de critères discriminants. Et les modalités des rares révisions cadastrales portent les couleurs de la majorité qui en a dessiné les contours. Ce qui rend problématique leur mise en œuvre en cas d'alternance. Cela dit, les évaluations forfaitaires, loin de supprimer le caractère évolutif de la ressource, assurent, par le jeu des coefficients de majoration annuelle, la productivité de l'impôt, pour le plus grand profit des communes ; les estimations réelles portent sur le montant des salaires déjà versés et sur les successives générations de capital, selon un mécanisme de « lissage », la réduction pour embauche et investissement, qui en atténue encore, à la marge, les effets dissuasifs.

105

Le seul sujet préoccupant, évoqué précédemment, est bien constitué par l'importance des compensations fiscales versées par l'État. Il est urgent de commencer à échapper à un aussi pernicieux engrenage de confusion des responsabilités et à proscrire ce détestable mélange des genres entre contribuables national et local, souvent, mais pas toujours, les mêmes. D'autant plus que cette technique alimente, en permanence, la grande querelle de la remise en cause, de plus en plus fréquente, par l'État, des sacro-saints principes d'automaticité et d'intégralité.

Dans le contexte inéquitable du fonctionnement du compte d'avances qui, assurant la garantie du produit voté, en contrepartie de l'obligation de dépôt, recèle de pervers effets péréquateurs : tout se passe comme si les petites communes, aux disponibilités abondantes, finançaient les grandes, le plus souvent en « trésorerie zéro ».

Dissipons enfin, pour terminer sur ce sujet, quelques équivoques.

L'État offre des marges d'action à valeur bien symbolique. La loi du 10 janvier 1980 a conféré aux assemblées délibérantes le pouvoir de solliciter telle ou telle catégorie de contribuables. Mais le système a été progressivement verrouillé pour protéger les entreprises, puis les agriculteurs, dans le contexte spécifique d'un plafonnement des taux par rapport à la moyenne nationale. Comme seulement une commune sur quatre, généralement de grande taille, a choisi d'utiliser pleinement cette faculté ainsi très encadrée, la hiérarchie entre les taxes n'a sensiblement pas évolué depuis quinze ans. Et la liberté des élus est ici, trop souvent, un leurre.

Ces derniers hésitent d'ailleurs face aux initiatives d'ordre fiscal. Une minorité de communes utilise les possibilités d'instituer des abattements complémentaires sur les bases de la taxe d'habitation. Ce qui conduit à limiter les critiques formulées contre l'utilisation de cet impôt à des fins sociales au seul registre des dégrèvements et des exonérations. Il est anormal que la « personnalisation » soit prise en charge, tantôt par l'État – *via* les dégrèvements et les exonérations –, tantôt par les collectivités – *via* les abattements. On comprend alors les réticences de certaines communes à recevoir, sur leur territoire, des programmes de logements pour familles nombreuses.

106 Ne nous y trompons pas : il n'existe aucun modèle idéal de fiscalité locale. La concurrence entre collectivités est faussée par les inégalités de départ. Et l'exemple des États-Unis où, circonstance aggravante, la mobilité des agents économiques est grande, montre l'accentuation des phénomènes de pourrissement des centres urbains sous les effets ségrégationnistes des taxes. La résorption des disparités territoriales est alors étroitement subordonnée à l'utilisation du produit des seuls impôts d'État... car « il n'y a pas de "bons" impôts locaux¹ ».

Il serait alors nécessaire, bien évidemment, de remédier aux multiples dysfonctionnements constatés dans ces deux domaines des concours de l'État et des impôts locaux. On ne compte d'ailleurs plus les rapports publiés sur ces sujets. Mais la crainte du changement l'emporte sur la volonté de réforme. Et le système est devenu tellement complexe que seule sa suppression pure et simple permettrait de dessiner d'autres perspectives. On se limitera donc à plaider pour *une stabilisation des relations financières entre l'État et les communes*, propre à éviter toute perturbation des gestions locales. Trop souvent, en effet, le pouvoir central modifie telle règle d'indexation ou tel critère d'attribution, remettant ainsi en cause des budgets et des plans de financement. Et l'on doit alors s'en remettre à l'emprunt.

PUGNACITÉ, MÈRE D'UNE NOUVELLE TUTELLE

L'ouverture du marché des prêts aux collectivités locales, par la « banalisation » et la diversité des produits offerts, par la « libéralisation », ont incité les banques à pratiquer une véritable agressivité commerciale,

1. Rémy Prud'homme, « Il n'y a pas de "bons" impôts locaux », *Le Monde*, 17 octobre 1978.

dans un contexte dominé par l'exacerbation de la concurrence. Cette bataille de la marge a poussé, voici une dizaine d'années, à instaurer une élasticité infinie de l'offre de fonds, au moment précis où les taux d'intérêt réels étaient négatifs. Ce qui a mené, à terme, à des situations de « *surendettement* », d'où il est impossible de sortir sans conclure des *plans de redressement*, et sans éviter de subir les fourches caudines des bailleurs. Ainsi, dans l'affaire d'Angoulême, ceux-ci ont consenti à un abandon sur leurs créances d'intérêts ; mais ils participent à *une commission du suivi* ; dans l'affaire de Briançon, ceux-ci souhaitaient des cessions immédiates d'actifs, mais le maire, fort de l'appui d'un référendum local, a su faire prévaloir des solutions moins draconiennes.

De telles situations étaient inévitables, dans la mesure où l'effacement de l'encadrement soumettait les collectivités aux bourrasques du marché. Une phase de transition était nécessaire pour apprendre à manier les nouveaux instruments financiers. Les gestionnaires des grandes villes, en renégociant leur dette, contractée à un coût historique élevé, ont certainement acquis, à cette occasion, pendant environ six années (1985-1991), des compétences nouvelles. Et certaines maladies ont eu une valeur pédagogique.

107

Mais comment ne pas comprendre les erreurs commises dans un contexte d'instabilité ? Comment ne pas apercevoir les risques inhérents même à l'inaction, dès lors que des prêteurs affirment que tout engagement à taux fixe constitue, en lui-même, une spéculation passive sur la hausse du prix de l'argent ? Comment ne pas excuser le recours, par les élus, à des intermédiaires aux prestations médiocres et à la rémunération excessive ?

Il n'est d'ailleurs pas facile d'administrer, devant un juge, la preuve du *soutien abusif*, susceptible d'être retenu, à charge, contre les banques. Une clarification, au moins par la jurisprudence, au mieux par la loi, serait ici nécessaire. En tout état de cause, la tutelle des banques est lourde. Au moins autant que celle, en Italie, des commissaires liquidateurs institués, par le décret-loi du 18 janvier 1993, afin d'établir un bilan de l'endettement des communes sinistrées et de proposer un plan de réaménagement. Et l'on ne s'étonne plus, comme dans l'affaire d'Orcières, de voir les prêteurs demander – et obtenir – l'engagement, par écrit, du préfet, d'utiliser les procédures de contrôle budgétaire... afin de garantir la bonne exécution de l'accord de réaménagement.

Ajoutons que, nulle part ailleurs, l'opposition entre la gestion traditionnelle des petites communes et la gestion novatrice des grandes n'est aussi tranchée ; il existe bien un régime dual pour obtenir tel ou tel

type de facilités auprès des banques. Les premières recourent aux formules éprouvées. Les secondes, qui disposent de services généralement compétents, n'hésitent pas à prendre des initiatives à hauts risques.

Le recours aux « financements croisés » devrait permettre, en théorie, pour des opérations ponctuelles, d'éviter un engagement trop marqué vis-à-vis des établissements de crédit. Mais, ici aussi, le chef de file sait retirer, d'un « effet de levier », le versement de contributions consenties par ses partenaires pour son bénéfice propre. Et le rapport de forces est, par nature, déséquilibré. Trop de grandes villes ont été sollicitées, en ce sens, au titre des « *contrats de plan* ».

108 *Au total*, ne craignons pas d'affirmer que la prise de conscience des dysfonctionnements des finances communales constitue déjà un acquis. Il serait erroné de penser que tout l'édifice institutionnel est atteint dans ses fondations. Les évaluations portant sur le nombre de communes en voie de dégradation varient de quelques centaines à 2 000. Ce qui ne représente qu'une faible partie d'un échantillon supérieur à 36 000. Dans l'ensemble, les gestions ne suscitent pas de sérieux motifs de préoccupation. Bien au contraire, le bilan global est largement positif : les dépenses courantes restent maîtrisées, les flux d'emprunts modérés ; tout au plus peut-on noter, depuis quelques années, un alourdissement de la pression fiscale. Autant de raisons de relativiser les enseignements retirés de quelques expériences alarmantes, et d'insister sur les défauts d'ordre non plus conjoncturel, mais structurel, du système. Méconnus de l'opinion. Et pourtant profondément nocifs.

R É S U M É

Plusieurs « affaires » ont altéré l'image des finances communales. L'apparition de sinistres, due à l'augmentation des marges d'action des gestionnaires et facilitée par la croissance des moyens budgétaires, alarme. Mais il existe d'autres types de dysfonctionnement – sans doute les plus graves, compte tenu de leur caractère structurel – relevant non seulement de l'État, par son mode de législation, mais encore des banques, par leur pugnacité commerciale aux relents de tutelle.