

Introduction

Une nouvelle carte administrative de la France se dessine après des décennies de stabilité. Tout a été dit et écrit quant à la nécessité de clarifier les compétences des collectivités locales, d'économiser la ressource financière, devenue rare, et d'en simplifier les procédures. En revanche, un sentiment d'abandon et de déshérence parcourt les territoires, devant la disparition d'entreprises et le départ de services publics. En raison de la complexité du système local, il est nécessaire d'appréhender différemment nos territoires et nos collectivités locales, en partant du *quarteron de la décentralisation*. Qu'est-ce que ce quarteron ? C'est cet ensemble constitué d'habitants qui sont, tour à tour, ou successivement, des citoyens, des contribuables, des usagers des services publics et des électeurs. C'est donc chacune et chacun d'entre nous, à différents moments de notre vie.

Historiquement, l'Etat central a toujours eu du mal à composer avec le local. Se rajoute à cette alchimie difficile entre le local et le central une vague condescendance à l'égard de la « province », quel que soit d'ailleurs le pouvoir en place. Il y a un peu plus de cent ans, à l'aube du XX^{ème} siècle, le Président de la République réunit à Paris l'ensemble des maires, à l'occasion de l'exposition universelle de 1900. Plus de 22000 sur les 38000 maires que comptait la France à l'époque firent le déplacement parisien ! Aujourd'hui, le maire demeure ce référent parce que, chaque jour, il représente celui vers lequel on peut se tourner, quels que soient sa condition, son âge, sa situation. Alors que nos sociétés sont ouvertes, désenchantées et désacralisées, chacun perçoit bien que le maire est cette personne à son écoute, à l'occasion des drames personnels, professionnels. Un incendie ? Des licenciements ? Un drame de la route ? Le maire est encore

et toujours là. Alors que les pouvoirs publics ont déserté les territoires, que les entreprises voient leurs liens se distendre, le maire reste quasiment le seul interlocuteur pérenne. Cessons alors de comparer le nombre de nos communes avec le reste de l'Union européenne ! Notre pays est un vieux pays, avec ses racines, et dans lesquelles le maire figure au tout premier plan.

Les budgets des collectivités sont construits et réalisés chaque année à l'équilibre, à la différence de l'Etat. Les recettes des collectivités reposent sur trois éléments que sont la fiscalité, les dotations et les emprunts. Les dotations sont en diminution. La fiscalité locale n'est plus à la fête. Il est plus difficile désormais d'aller chercher l'emprunt. Ce dernier ne peut servir qu'à financer des dépenses d'investissement. Mais l'on ne peut faire aux collectivités un procès de déficit, ni de surendettement d'ailleurs puisque, en trente ans, le poids de la dette locale cumulée de tous les échelons de collectivités a diminué par rapport au Produit intérieur brut (PIB). Il représente aujourd'hui moins de 10% du PIB, contre un chiffre légèrement supérieur en 1982. La donne budgétaire a changé, aussi bien pour l'Etat que pour les collectivités locales, et notamment les conditions d'investissement des projets. À une France corsetée par l'Etat durant les Trente Glorieuses (1945-73), en termes d'initiatives publiques, ont succédé les très riches heures de la France décentralisée, où tout a pu sembler simple : les collectivités locales (régions, départements et communes) se sont mises à investir massivement puisque l'accès à l'emprunt était facile. En effet, les banques elles-mêmes avaient intérêt à financer les collectivités sur du long terme, tout en se refinançant elles-mêmes à court terme. Dans ces conditions, les collectivités sont le premier investisseur public, réalisant plus des trois quarts des investissements publics civils. Les citoyens doivent accepter aujourd'hui que l'état de la France et de ses finances publiques ne permettent plus de continuer sur le rythme que nous connaissons depuis cinquante ans. En veillant à ce que les dépenses de fonctionnement s'adaptent à la baisse des recettes, ce changement de système nécessite de redéfinir les priorités. Dans le même temps, il convient de poursuivre les investissements.

Nous assistons à un changement d'époque complet. Auparavant, les élus pouvaient décider des besoins pour leurs territoires. Ils allaient chercher ensuite les financements. Ce mode de fonctionnement est devenu inopérant car la crise de 2008 est passée par là. Cessons donc de nous abriter derrière un vocabulaire aseptisé où il serait question d'une « proximité de la reprise » ou du « bout du tunnel ». L'économie française est, au mieux, étale depuis plusieurs années. Stagnation, risque de retournement des taux d'intérêt anormalement bas et endettement, voilà les trois mots qui forment en quelque sorte le triangle maudit. Ils aboutissent à une nouvelle augmentation des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques. Cette situation rend nécessaire la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Les maires et les élus locaux doivent proposer une nouvelle façon de fonctionner, en expliquant à leurs concitoyens que ce changement de modèle nécessite d'agir différemment

avec le choix entre la diminution des services rendus à fiscalité constante d'une part, et la nécessité d'augmenter la fiscalité pour maintenir les services rendus, d'autre part ; le tout en raison des baisses de dotations. S'engager aujourd'hui sur la stabilisation de la fiscalité locale est un signal fort à donner aux citoyens. En effet, si à l'avenir les contribuables ne pouvaient plus payer leurs impôts locaux, cela obligerait aussi les élus à redéfinir les services rendus par leur collectivité.

Cet ouvrage est organisé en quatre temps forts autour des saisons, à partir du printemps citoyen, de l'été des territoires, de l'automne des réformes et de l'hiver des finances locales. Ces temps forts mettent en avant aussi bien les aspects optimistes que les difficultés à faire aboutir les réformes, avec en toile de fond la façon de traduire la nouvelle donne financière dans les territoires.

Le printemps citoyen met en évidence le rôle bien plus fort que par le passé joué par nos concitoyens dans les territoires. La question de la prise en main par le *quarteron de la décentralisation* de la décision locale permet de traiter sous un angle renouvelé la question de la prise de décision locale et de la décentralisation. Selon la réponse donnée, les collectivités locales en France pourront se réformer réellement de l'intérieur.

L'été des territoires montre cette volonté de renouvellement de la carte territoriale. Il n'est pas anodin que le titre d'un Goncourt récemment attribué ait porté sur *la carte et le territoire*. Ces questions territoriales marquent concrètement la vie des citoyens, après des décennies, voire des siècles, d'apparente stabilité. Elles se traduisent aussi par l'effacement de l'Etat et d'un système administratif conçu naguère pour quadriller l'espace national à travers les préfets.

L'automne des réformes insiste sur la difficulté à réformer les territoires, malgré la multiplication des textes législatifs. Que l'on songe en effet aux années 2010-2014, contraintes par la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) de décembre 2010 et la loi de modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles (MAPAM) puis, tout récemment, le redécoupage des régions. Entre ces dates, que de contradictions, de remises en cause potentielles pour, finalement, se rendre compte que la commune demeure la brique de base de la démocratie.

L'hiver des finances locales marque ce changement de paradigme auquel on assiste depuis la crise financière de 2008. Jusqu'à cette époque en effet, les collectivités construisaient leurs budgets à partir des actions qu'elles souhaitaient conduire. Comme celles-ci augmentaient, les recettes devaient suivre. Il en est résulté des fortes hausses de fiscalité tandis que les dotations de l'Etat augmentaient régulièrement et que l'accès à l'emprunt ne posait aucune difficulté. Désormais, les dotations de l'Etat baissent, le contribuable n'accepte plus les hausses de fiscalité et l'Etat a lui-même fortement restreint les possibilités de hausse. Quant

19. Parlez-vous le contrat de plan ?

C'est devenu un rituel dans la France des territoires, moins fréquent certes que la Coupe du monde de football, mais presque autant attendu : l'arrivée de la nouvelle génération des contrats de plan. Depuis leur création, en 1984, leur durée s'est allongée, les moyens financiers mis par l'Etat sont en baisse mais, tel le beaujolais nouveau, l'attente n'en est pas moins fébrile dans les territoires. Voici quelques-uns des mots clés pour en suivre les négociations.

Effet-levier. Rassurez-vous : l'Etat ne fait pas appel à Kiloutou pour monter son contrat de plan. Mais on n'en est pas très loin. Comment, en mettant 1€, l'Etat arrive-t-il à faire financer 2, 3, 4€ ou plus dans les projets de ses propres compétences ? Grâce à l'effet-levier justement ! Les collectivités accourent et se disputent pour financer les projets relevant des compétences de l'Etat.

Mi-parcours. Formule magique qui consiste à dire poliment que votre projet n'est pas retenu. En revanche, « dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours », tous les espoirs sont permis. C'est un peu comme le père Noël territorial en fait.

Raquette (trou dans la). Non, ce n'est pas pour préparer au mieux Roland Garros dans les territoires. Cette expression signifie que, certes, tout n'est actuellement pas prêt mais, le jour de la signature du contrat, tout sera aux petits oignons, sauf naturellement vos projets non retenus !

Fongibilité. Mot compliqué pour signifier quelque chose de très simple : est-ce que les crédits prévus sur les routes peuvent financer des investissements ferroviaires ? Cela se complique lorsque la fongibilité devient asymétrique. Pour ça, il faut un cours d'économie approfondie. Mais ça tombe bien, le contrat de plan finance des actions de formation...

Transition. Elle est nécessairement énergétique. Ou comment dire savamment que les crédits destinés aux projets polluants, tels que les routes, diminuent au profit des déplacements doux. Un peu comme la chanson, « c'est la ouate qu'elle préfère ».

Addition et recyclage. Les deux mamelles des contrats de plan. La recette est simple : vous prenez tous les projets de tous les ministères dans toutes les régions depuis moult années et vous obtenez « l'effort en faveur des territoires ». Et là, la calculette de l'Etat permet de prendre en compte tout autant les projets du quinquennat précédent, comme le grand emprunt de 2009-10, que les programmes à venir de l'Union européenne portant sur la période 2015-20.

Décembre 2014

13. Le pouvoir réglementaire des régions : un projet de loi qui ne clarifie rien

A l'occasion des débats sur la décentralisation, la question du pouvoir réglementaire des régions a surgi. Ce sujet est certes très juridique sur le fond mais il influe de façon très concrète sur la vie de tous les jours. Car celui qui fait la norme est en position de force puisqu'il fait la loi au sens littéral. Un peu comme l'abbé Sieyès sur la volonté du Tiers état, interrogeons-nous sur ce que peut devenir ce pouvoir réglementaire des régions dans le cadre du projet de loi présenté en avril 2014 et portant sur la clarification de l'organisation territoriale de la République.

Qu'est-ce que le pouvoir réglementaire ? (presque) tout. Dans la tradition administrative française, produire de la norme est essentiel. Cela permet de fixer un cadre d'intervention, de définir les conditions dans lesquelles une action est conduite. Or, il semblerait que la décentralisation soit conçue sur une ambiguïté, celle de la liberté des collectivités locales. Car en réalité les collectivités locales ne sont libres que dans le cadre défini par la loi.

Qu'est-il aujourd'hui ? (presque) rien. Attribuer une subvention, financer un plan de formation, recruter un agent... Par ces actes concrets, les régions prennent des décisions. Mais édictent-elles pour autant des normes ? Rien n'est moins sûr car la limite essentielle est qu'il s'agit d'une liberté strictement encadrée par l'Etat, dans le cadre des compétences qu'il leur a dévolues. Aujourd'hui, les régions n'ont donc en aucune façon le pouvoir de dicter seule la norme applicable aux autres. Dans un Etat fédéral, le niveau régional a la capacité d'édicter des règles de manière autonome puisqu'il est le niveau ultime de la compétence, comme l'éducation par exemple. Il n'en est rien en France, Etat unitaire.

Que veut-il ? Devenir quelque chose. La vraie question qui se pose est moins celle d'un pouvoir réglementaire autonome que celle de savoir si cela est possible en France sans modification majeure de notre norme suprême, la Constitution. L'actuel projet de loi « clarifiant l'organisation territoriale de la République » ne clarifie rien du tout sur ce sujet ! L'article 1^{er} prévoit en effet que « pour l'exercice de ses compétences, le conseil régional dispose d'un pouvoir réglementaire dont la loi définit l'étendue pour chaque compétence ». Ce projet souffre de deux écueils majeurs : tout d'abord, il ne s'agit que d'un pouvoir réglementaire dérivé (et non autonome) ; ensuite, il renvoie à une autre loi et enfin il n'indique pas clairement ce que serait un vrai pouvoir réglementaire, c'est-à-dire une tutelle sur les autres collectivités locales. Et là, le moins que l'on puisse dire est que sujet est explosif vis-à-vis des quelque 37 000 communes et plus de 2 500 établissements de coopération intercommunale, même si l'on retient l'hypothèse de l'Etat de la suppression des conseils départementaux-généraux...

Mai 2014

12. Les finances locales après les municipales

2008-2014. Le mandat municipal qui s'achève aura été marqué pour les finances locales par trois aspects majeurs : la raréfaction de l'accès à l'emprunt depuis la crise financière de l'automne 2008, la moindre possibilité d'utiliser le levier fiscal et la diminution des dotations de l'Etat. Or, ces trois éléments représentent plus de 95% des recettes des collectivités locales. Le cumul de ces trois aspects entraîne une conséquence simple : désormais, les collectivités construisent leurs budgets à partir de leurs recettes. Jusqu'ici, les budgets étaient construits à l'envers, puisque c'était le niveau de dépenses souhaité qui entraînait les recherches – toujours à la hausse ! – de recettes. Revisitons ces idées à l'aide des titres des derniers prix Goncourt.

Au revoir là-haut. La fiscalité n'est plus à la fête. Si la fiscalité locale pèse pour environ 40 % dans les recettes des collectivités, la donne a fondamentalement changé. Les régions n'ont plus de pouvoir fiscal direct. Les départements sont contraints par la fluctuation des droits de mutation. Quant aux communes et intercommunalités, les promesses de ne pas augmenter les impôts locaux se sont multipliées ces dernières semaines.

Le sermon sur la chute de la dotation. Les finances locales vont participer à l'effort public des 50 milliards. Les dotations de l'Etat représentent désormais près de la moitié des recettes des collectivités. C'est dire si le chiffre de variation est guetté par les exécutifs territoriaux. En quelques années, la donne a changé : augmentation jusqu'en 2011, zéro croissance en 2012 et diminution chaque année depuis. Si au regard de la situation économique d'ensemble, les collectivités locales s'en sont plutôt bien sorties jusqu'ici, le réveil financier risque d'être brutal après les municipales.

La carte et le territoire (de la péréquation). Prélever sur les collectivités à fortes ressources pour redistribuer vers les collectivités à faibles ressources est un concept presque aussi ancien que les dotations. Encore convient-il de se mettre d'accord sur ce que l'on entend par collectivités riches. Mais ces mécanismes, outre qu'ils ne créent pas de richesse, rapportent quelques centaines millions d'euros tout au plus.

L'art français de la dette. Les collectivités ne vivent pas dans une bulle déconnectée des marchés. Durant les années 1990 et jusqu'en 2008, Dexia représentait la moitié des emprunts nouveaux. Depuis, la Caisse des Dépôts et la Banque Postale ont pris le relais. De leur côté, les grands établissements ont vu leur part de marché diminuer, en raison des contraintes dites de Bâle 3, qui les obligent à adosser les ressources et les engagements. Et si les collectivités empruntaient moins ?

Mars 2014