

# Collectivités territoriales : le besoin urgent d'une alternative de financement

Jean-Marc Durand

**Le budget 2014 accélère la course à la baisse des dépenses publiques. Obsession gouvernementale recommandée par Bruxelles et surveillée par les marchés financiers, cette pression sur les dépenses publiques se traduit par un rationnement historique des finances et des dépenses des collectivités locales.**

**Or les collectivités locales assument une part déterminante de la solidarité nationale *via* les services publics qu'elles développent sur tout le territoire. Véritables dispositifs de résistance à la crise sociale et au recul de la démocratie engendrés par les politiques d'austérité et la résignation à la domination des marchés financiers, il leur faut absolument de nouvelles ressources pour répondre aux besoins populaires.**

**L**es collectivités locales assument une part déterminante de la solidarité nationale *via* les services publics qu'elles développent sur tout le territoire (crèches, transports collectifs, centres de santé, établissements scolaires, logements sociaux, infrastructures sportives et culturelles, assainissements, déchets, voiries...). Véritables dispositifs de résistance à la crise sociale et au recul de la démocratie engendrés par les politiques d'austérité et la résignation à la domination des marchés financiers, elles sont un facteur décisif de croissance économique et d'emploi, assurant plus de 71 % de l'investissement public en France. Il leur faut absolument de nouvelles ressources pour répondre aux besoins populaires, permettre un va-et-vient élus de gauche/citoyens pour des politiques locales nettement différenciées de celles de la droite, résister aux choix antidémocratiques dictés par les marchés financiers et faire changer de cap à gauche.

Le budget 2014 accélère la course à la baisse des dépenses publiques. Cette obsession, recommandée par Bruxelles et surveillée par les marchés financiers, au prétexte de réduire le déficit public, se traduit par un rationnement sans précédent de la dépense des collectivités territoriales. Cela se manifeste notamment par la baisse du concours de l'État. Depuis deux exercices les dotations de l'État aux collectivités territoriales étaient gelées. Pour 2014 a été actée une baisse des dotations de l'État de 1,5 milliard d'euros dont 840 millions d'euros supportés par les communes. Un montant qui sera reconduit en 2015. Le cumul de ces baisses dépassera les 4,5 milliards d'euros sur la période 2012/2015.

Ces choix impactent très durement l'équilibre budgétaire des collectivités territoriales avec des conséquences palpables, que ce soit dans leurs dépenses de fonc-

tionnement (missions et effectifs publics) et/ou dans les dépenses d'investissement (freinage d'un certain nombre de programmes d'aménagements).

## Une nécessité : desserrer l'étau de l'austérité

La dépense des collectivités territoriales est devenue le cœur de cible de la politique gouvernementale de réduction de la dépense publique.

## Des collectivités territoriales vertueuses

Ce n'est pourtant pas l'évolution du poids de la dette des collectivités territoriales qui justifie de tels choix, celle-ci étant, au regard des critères européens, d'une remarquable stabilité : 8,7 % du PIB en 1990 ; 8,3 % en 2010. La dette cumulée des collectivités territoriales s'élevait ainsi à un peu moins de 200 milliards d'euros (sur 1834 milliards) fin 2012.

Ce n'est également pas une dérive de leurs dépenses qui est à incriminer. Le budget total des collectivités territoriales représente 240 milliards d'euros (60 % pour le "bloc communal" - communes + intercommunalités, 29 % pour les départements et 11 % pour les régions). Leurs dépenses placées sous la haute surveillance des chambres régionales des comptes et subissant des contraintes externes de plus en plus fortes doivent être financées, contrairement à celles de l'État, par un montant équivalent de recettes compte tenu de l'obligation de voter le budget en équilibre global. Ainsi connaissant une très insuffisante progression de leurs ressources face à une forte croissance des besoins à couvrir, leur demande de financement est passée d'une moyenne de 7,67 milliards d'euros sur les trois années 2007-2009 à 2 milliards d'euros sur 2010-2012.

En fait, depuis la fin des années 1990, les politiques publiques initiées par tous les gouvernements ont conduit à des substitutions de tout ou partie de la suppression d'impôts locaux par des dotations d'État atteignant aujourd'hui 55 milliards d'euros. À ce titre on peut citer : le grignotage puis la suppression de la taxe professionnelle, la suppression de la fameuse « vignette auto » sans compensation et la baisse importante des droits d'enregistrement. Simultanément, confrontés au chantage des groupes en matière d'emploi et de localisation des activités, les élus locaux ont été amenés à leur accorder des avantages fiscaux de plus en plus coûteux, parfois compensés par l'État, tandis que celui-ci se déchargeait sans contrepartie budgétaire équivalente de compétences toujours plus lourdes sur le dos des collectivités. Et pendant ce temps, les besoins d'accompagnement social de la crise n'ont cessé de croître sur les territoires avec le chômage et la précarité, accentuant l'attente de protection et d'assistance des populations vis-à-vis des élus locaux et faisant croître les demandes de remises gracieuses d'impôts locaux que l'État compense également.

### *Un engrenage récessif*

On assiste en fait à une substitution de plus en plus importante d'impôts payés au niveau local par des dotations prises sur le budget de l'État. Le talon d'Achille des collectivités territoriales est la proportion de plus en plus importante des dotations de l'État dans leur budget. Aujourd'hui, les dotations de l'État aux collectivités locales représentent une part de plus en plus importante de leurs budgets, désormais 45 % contre un peu plus d'un tiers au début des années 1980.

Cette évolution a coïncidé pour les élus locaux à une perte de pouvoir effectif de décider des augmentations nécessaires de la fiscalité locale des entreprises, notamment du fait du principe des taux liés. Insidieusement cette disposition a eu pour effet d'accroître la pression de la fiscalité locale sur les ménages avec une sorte de point culminant que représente la compensation de la suppression de la taxe professionnelle (8 milliards d'euros de cadeaux aux entreprises) par une augmentation de 3,5 milliards d'euros du poids de la taxe d'habitation. Une disparition de la taxe professionnelle qui a contribué à déresponsabiliser socialement les entreprises sur les territoires, alors que leur productivité globale dépend très largement de la qualité des services publics qui y sont mis en œuvre.

Face à de telles contraintes et pour respecter l'obligation d'équilibre de leur budget annuel, les collectivités ont été confrontées à un dilemme. Soit elles privatisaient et rentraient dans le moule des politiques d'austérité chère à la droite et aux sociaux-libéraux. Soit elles étaient conduites à des hausses massives d'impôts locaux dont le poids va croissant, essentiellement sur les ménages (voir tableau joint), pour éviter les procédures de mise sous surveillance. Soit elles étaient obligées d'emprunter de l'argent aux banques. Celles-ci, assoiffées de rentabilité après leur privatisation, notamment celle du Crédit local de France devenu Dexia, ont beaucoup prélevé, y compris à coups d'emprunts toxiques. D'où des frais financiers qui, en 2012 et s'agissant des seules communes, ont crû de 3,2 %, alors que le pays entrait en récession. Et aujourd'hui, les banques demandent

encore plus de garantie, de rentabilité financière, de sacrifices sociaux, de privatisations des services publics locaux !

Alors que faire ? Réduire les dépenses, encore et toujours plus, privatiser les services publics locaux sous prétexte de faire reculer le poids des dettes ? C'est ce qui se fait en Grèce depuis 5 ans. Résultat : cinq années de récession et une dette publique qui, rapportée aux richesses nationales produites, est passée de 128 % en 2008 à 162 % en 2012 ! Ou poursuivre l'augmentation de la fiscalité locale des personnes dont le niveau atteint aujourd'hui la limite du supportable pour un nombre croissant de ménages dont le quotidien est la précarité, le chômage les bas salaires ! Aujourd'hui déjà, avec un taux de prélèvement des administrations publiques locales passé de 5,9 % du PIB en 2011 à 6,1 % en 2012, on assiste à des mises en vente forcées de petites habitations principales du fait de l'impossibilité pour leurs propriétaires d'acquitter le montant cumulé de la taxe foncière bâtie et de la taxe d'habitation.

Faut-il, alors, se résoudre à faire passer les collectivités territoriales sous les fourches caudines de banques de plus en plus assoiffées de rentabilité financière ou, pire, les placer sous la tutelle directe des marchés financiers ?

Rien de tout cela ! Il faut augmenter les ressources propres des collectivités locales sans accroître la pression fiscale sur les couches populaires et moyennes et sans s'enfermer dans une spirale de la dette. Et c'est possible : en cherchant, sans attendre, à mobiliser autrement le crédit des banques sur les territoires, en exigeant de la gauche une réforme de la fiscalité locale, en revendiquant beaucoup plus de pouvoirs pour les citoyens et leurs élus sur l'utilisation de l'argent des fonds publics, du crédit et des profits sur les territoires.

### **De nouveaux financements pour les collectivités territoriales**

Une réforme de la fiscalité locale faisant partie d'une réforme d'ensemble de la fiscalité doit être rapidement engagée. Mais l'amélioration de son rendement porte la double exigence d'une nouvelle contribution territoriale des entreprises et d'un recours au financement des banques pour développer l'investissement utile sur les territoires, facteur déterminant d'un élargissement des bases d'impositions des entreprises et d'un retour à de vraies capacités contributives des personnes, chacune ayant retrouvé un emploi et un bon salaire.

### *Une profonde réforme de la fiscalité locale*

S'agissant du levier fiscal que représentent les impôts locaux, le rétablissement de leur efficacité économique et sociale passe par une profonde réforme reposant sur quatre principes fondamentaux.

#### *Quatre principes de base*

a. Le maintien du caractère indiciaire de la fiscalité locale, critère qui s'oppose à l'idée selon laquelle il faudrait intégrer dans l'établissement de la base des impôts locaux une part du revenu des ménages. Cette proposition qui se veut partir du bon sens pose question car elle travaille l'idée de la mise en place d'une forme d'impôt local sur le revenu, sorte d'impôt par capitulation, avec le danger que cet impôt devienne, à terme, la principale voire l'unique source de financement fiscal

des collectivités territoriales ou au moins de certaines d'entre elles, en particulier les communes. Cela pourrait également ouvrir sur le transfert tant recherché de la gestion de la fiscalité locale aux collectivités territoriales elles-mêmes.

b. L'autonomie des collectivités territoriales. Ceci revient à renforcer, voire à leur redonner (pour les régions) une autonomie budgétaire. Il s'agit de confirmer leur capacité de voter leur budget (dépenses et recettes), notamment en votant les taux d'imposition.

c. Le refus de la spécialisation de l'impôt. Car cela induit l'idée que chaque niveau de collectivités pourrait être alimenté par un impôt unique. Il s'agirait au contraire d'affirmer pour chaque collectivité une diversité de sources de financement fiscal.

d. La remise en cause du principe des « *taux liés* ». Celui-ci lie l'évolution du taux d'une taxe locale à celle des autres. Cela avait notamment pour objet d'empêcher la hausse des taux de taxe professionnelle, indépendamment de ceux de la taxe d'habitation ou de la taxe foncière.

Ces principes étant posés, il convient de définir les nouvelles orientations de la fiscalité locale. Elles s'incarnent dans un nouvel impôt territorial des entreprises, sorte de nouvelle taxe professionnelle et une profonde révision de la fiscalité locale des personnes.

### Création d'un nouvel impôt local des entreprises

Sorte de nouvelle taxe professionnelle, la base de cette nouvelle contribution des entreprises serait composée

des trois éléments constituant le capital des entreprises ou mis à leur disposition pour les besoins de leur activité. Ce capital est à la fois immobilier (bâtiments), mobilier matériel (équipements, machines) et mobilier financier (stock de titres : actions + obligations). Il serait proposé de retenir le mode de calcul suivant :

a. Les actifs immobiliers (bâtiments) dans lesquels s'exerce l'activité économique et professionnelle. Leur coût d'acquisition, de construction ou le coût historique se verrait appliqué un taux à définir. Cela constituerait le premier élément de la base de cette nouvelle taxe professionnelle.

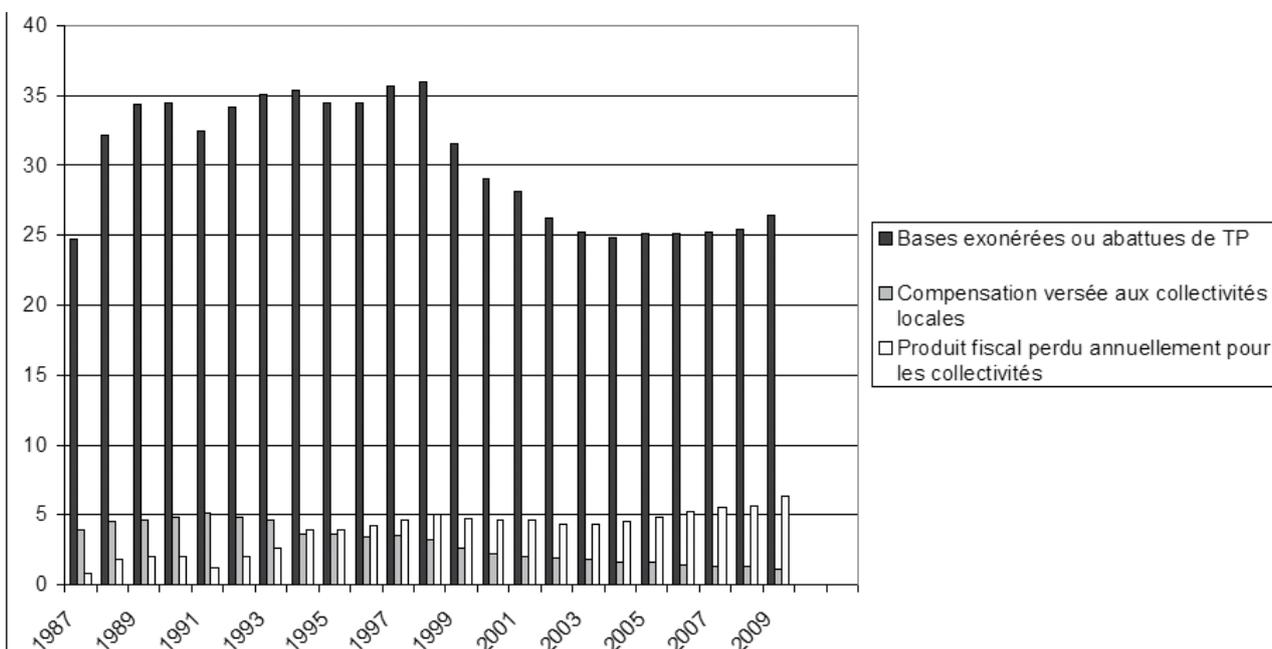
b. Les EBM (Équipements et Biens Mobiliers -matériels-) auxquels serait également appliqué un taux représenteraient le second élément de la base de cette nouvelle taxe professionnelle.

c. Les actifs financiers des entreprises (4 724,4 milliards d'euros fin 2011 selon les comptes de patrimoines des sociétés non financières, chiffres au bilan des sociétés résidant en France) qui seraient taxés nationalement à un taux unique par exemple de 0,5 %. Cela contribuerait d'une part à désintoxiquer la croissance de ses objectifs financiers et à créer un fonds de péréquation suffisamment doté, affecté intégralement au financement des communes en fonction de leur nombre d'habitants et de critères sociaux. Cela permettrait aux communes de jouer sur deux leviers. D'une part, avec ce produit supplémentaire, développer les services aux habitants. De l'autre, mettre en œuvre une modulation du taux local sur le capital des entreprises (bâtiments,

## Impact sur les budgets des collectivités territoriales des abandons de recettes fiscales de taxe professionnelle

(en valeur 2014 et en milliards d'euros)

Sur l'ensemble de la période, le montant cumulé des compensations des réductions de prélèvement de taxe professionnelle sur les entreprises de l'État vers les collectivités locales s'élève à 68,991 milliards d'euros. Le rabotage progressif jusqu'à sa disparition de la taxe professionnelle aura généré 89,62 milliards de pertes cumulées de recettes directes pour les collectivités locales.



installations et équipements matériels) qui créent l'emploi et développent la masse salariale. Ce serait le troisième élément constitutif du produit fiscal de cette nouvelle taxe professionnelle.

### *Réforme de la fiscalité locale des personnes (Taxe foncière, Taxe d'habitation)*

Elle exige une refonte profonde des bases d'imposition des immeubles soumis à la taxe foncière et à la taxe d'habitation.

a. Mettre en œuvre enfin une vraie révision foncière  
Il s'agirait à cet effet d'engager la révision foncière tant attendue depuis 1970. Elle devrait prioritairement porter sur la redéfinition des critères de référence retenus pour établir la valeur foncière au m<sup>2</sup> des divers immeubles bâtis et non bâtis existant dans chaque commune. Cette valeur foncière au m<sup>2</sup> servirait à calculer un nouveau revenu cadastral pour chaque immeuble bâti et non bâti ainsi qu'à établir la nouvelle valeur locative foncière, bâti. Seraient ensuite appliqués à ces nouvelles bases, revenu cadastral pour la taxe foncière bâtie et non bâtie, et valeur locative pour la taxe d'habitation, les taux d'imposition votés par les collectivités territoriales. Dans l'immédiat, une telle opération supposerait de renforcer fortement les effectifs des services fonciers (cadastre) qui, ces dernières années, ont fondu comme neige au soleil. Cette révision impliquant une augmentation importante des bases, il incomberait ensuite aux collectivités territoriales d'engager une profonde révision de leurs taux en vigueur. Cet exercice pourrait offrir une excellente porte d'entrée à un nouvel exercice de la démocratie participative locale dans des formes appropriées d'association des citoyens à la préparation effective du budget de leur commune.

b. Dispositions spécifiques à la taxe d'habitation

S'agissant de la taxe d'habitation dont la base de calcul serait la valeur locative foncière, il serait proposé d'en moduler le montant par la prise en compte de la situation économique et sociale des ménages (charges de famille, revenus disponibles). Cette disposition permettrait de rendre cet impôt plus juste en appliquant un plafonnement en fonction du revenu disponible de chaque ménage.

c. Ordures ménagères

À propos de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), deux remarques :

D'une part la TEOM est calculée sur la base de la valeur locative foncière alors que la REOM est calculée sur le principe du consommateur-payeur ce qui à l'évidence n'est pas un prélèvement favorable aux populations les plus défavorisées.

De l'autre, on peut observer une augmentation du produit de ces taxes 5,556 milliards en 2008 et 6,492 milliards en 2011. Elle résulte certes de l'accroissement du nombre de ménages cotisants mais elle découle également de l'augmentation des coûts de traitement, notamment du fait de la prise, dans ce secteur, d'importantes parts de marchés par des grands groupes privés. La question d'une gestion totalement publique de cette mission se pose. Son cadre pourrait être celui d'un service public national décentralisé permettant de mutualiser les coûts de gestion et d'offrir ainsi le même

service à des tarifs similaires pour chaque citoyen qu'il réside dans une grande ou une petite agglomération, dans une grande ville ou un petit village.

### **Mobiliser immédiatement les banques sur les territoires**

Tout de suite, il est possible de créer des Fonds publics régionaux afin de mobiliser le crédit et les banques sur des actions de développement des ressources propres des collectivités locales, afin qu'elles puissent soutenir un essor des services publics locaux.

Les banques ont le pouvoir de créer de la monnaie pour financer des investissements créateurs d'emplois durables et accompagnés de formations. Elles l'ont utilisé jusqu'ici, surtout, pour des opérations plus ou moins spéculatives, tout en cherchant à faire des profits faciles sur les PME et les collectivités locales. Cela a conduit à l'explosion de la crise financière et à la paupérisation de nombreux territoires.

Or, le système bancaire dispose, en France, d'une ressource considérable quasi gratuite : le virement, chaque mois, des salaires, pensions, retraites et allocations sur les comptes courants dans chaque agence. Cet argent n'est pas celui des banquiers, mais de la société. Il doit servir à sécuriser, non pas le financement de la spéculation, mais le crédit pour un essor pérenne de l'emploi, de la formation avec les capacités productives et de services nécessaires sur tous les territoires.

Plus le crédit servira, au bout du compte, à financer des créations d'emplois et l'essor des qualifications dans chaque commune, département, région et plus la base fiscale de ces collectivités croîtra. Leurs ressources propres augmentant, les collectivités pourront d'autant mieux développer les services publics locaux. Simultanément les dépôts des salariés augmenteront dans les banques et le système financier, accroissant sa sécurité.

C'est pour cela qu'il est juste et nécessaire que les collectivités puissent renégocier leur dette bancaire en visant un allègement des charges financières, à commencer par les « crédits toxiques ». Mais, au-delà, il est nécessaire de commencer, tout de suite, à réorienter le crédit et les pratiques bancaires sur tous les territoires.

### *Créer des FREF*

Dans chaque région serait créé, à l'initiative du Conseil régional et par redéploiement des aides aux entreprises, un Fonds public pour l'emploi et la formation (FREF). Il prendrait en charge tout ou partie des intérêts payés aux banques par les entreprises sur les crédits finançant leurs investissements matériels et de recherche (bonification) selon la règle suivante : plus elles programmeront d'emplois et de formations correctement rémunérés et contrôlés et plus les intérêts à payer aux banques sur ces crédits seraient abaissés. La Région pourrait, de plus, garantir ces crédits de façon tout aussi sélective.

Le FREF serait géré par un conseil d'administration placé sous l'autorité du président de la région et composé d'élus régionaux et locaux, de représentants des organisations syndicales de salariés et des associations de chômeurs, de représentants du système éducatif et de formation, des employeurs et institutions financières, de l'État. Ce conseil, après débats et consulta-

tions des institutions représentatives du personnel des entreprises, déterminerait les critères et le montant des attributions ainsi que les modalités d'évaluation et de contrôle. Les FREF assureraient deux grandes missions :

a. Faire face aux urgences :

Le Conseil régional interviendrait pour que, dans chaque département, le préfet décide d'un moratoire sur les suppressions d'emploi et réunisse des tables rondes pour discuter des propositions alternatives des syndicats, des comités d'entreprises, des délégués du personnel et des élus.

En mobilisant un nouveau crédit bancaire et des capacités d'expertise pluralistes, il aiderait à ce que soient retenues, dans chaque cas, celles de propositions qui réduisent le plus d'autres coûts que les coûts salariaux (intérêts, dividendes...). Le FREF serait le partenaire financier de ces actions et pourrait, à ce titre, être saisi par les comités d'entreprises, les délégués du personnel, les syndicats et associations, les élus.

Il faciliterait l'accès à la formation qualifiante des salariés vulnérables, en liaison étroite avec les missions locales pour l'emploi, l'AFPA et le service public de la formation continue, et il encouragerait leur maintien en formation jusqu'au retour à un emploi décent.

b. Préparer l'avenir :

Le Conseil régional ferait procéder, en concertation avec les autres collectivités, à un inventaire détaillé des besoins d'emploi, de formation et d'accompagnement.

Il prendrait l'initiative d'organiser une Conférence régionale annuelle pour que les salariés, les citoyens, avec les syndicats, les associations, les élus, les représentants des entreprises, des institutions financières et des services publics puissent intervenir sur les choix. À partir du recensement des besoins, cette Conférence définirait des objectifs sociaux chiffrés de recul effectif du chômage, de créations d'emplois ou de transformations d'emplois précaires en emplois stables et correctement rémunérés, de mises en formations, depuis les bassins d'emploi et jusqu'au niveau régional. Le FREF

serait largement sollicité, avec d'autres institutions, pour contribuer à la réalisation des décisions.

La Région, en concertation avec d'autres, interpellera le parlement et le gouvernement pour que soit réunie une Conférence nationale annuelle visant, dans le même esprit, à sécuriser l'emploi et la formation à partir d'objectifs chiffrés annuels et demandera, pour cela, la création d'un FNEF.

Chaque avancée en ce sens permettra de commencer à desserrer structurellement l'étau financier sur les communes et de résister face aux pressions austéritaires. Cela permettra, en même temps, de rassembler pour un changement de cap de la politique gouvernementale à gauche. Chaque FREF créé sera une base pour l'édification ultérieure, au plan national, d'un pôle bancaire et financier public permettant de réorienter le crédit et poussant à une réorientation de la BCE dont l'énorme pouvoir monétaire doit être arraché à la domination des marchés financiers en servant à faire reculer le poids des dettes publiques, financer un vaste essor de tous les services publics et promouvoir sur tous les territoires un nouveau crédit sélectif pour les investissements favorables à l'emploi, la formation, la croissance des salaires, retraites, prestations et allocations.

Nous proposons que le dispositif du FREF se décline dès le niveau local, c'est-à-dire la commune. L'objectif serait de mobiliser le crédit auprès des banques locales, cela à des taux d'autant plus bas que l'utilité sociale et environnementale des investissements programmés par une commune serait avérée. Pour ce faire serait installée une commission extra-municipale du financement de la dépense publique locale. Elle serait composée d'élus, de représentants des banques locales, de représentants syndicaux des salariés, de représentants de l'administration financière, de représentants des entreprises et des citoyens. Ses missions seraient d'examiner l'utilité des investissements communaux sollicités, d'en fixer les taux d'intérêts, d'actionner les FREF pour obtenir la bonification des taux d'intérêts puis d'organiser le contrôle de l'utilisation des prêts obtenus. ■

### Comparatif 2008-2012 de la part relative des produits votés pour les 4 taxes locales

Taxes	2008	2009	2010	2011	2012
Taxe d'habitation	9 800	10 498	10 912	12 865	13 291
Foncier bâti	12 083	12 961	13 583	14 237	14 759
Foncier non bâti	703	721	733	778	791
Taxes économiques (*)	28 370	30 256	31 372	22 890	23 781

Source DGFiP et DGCL Rapport : LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES. 2013.

(\*) Il s'agit de la taxe professionnelle puis de ses remplaçantes CFE et CVAE ainsi que des IFR (taxe sur les entreprises de réseau – énergie, ferroviaire)

Commentaire : entre 2008 et 2012 le poids de la taxe d'habitation a augmenté de 35 % avec une nette accélération à partir de 2010, alors que sur la même période le poids de la fiscalité des entreprises a diminué de 17 % avec une nette décélération à partir de 2010, l'année 2010 ayant vu la taxe professionnelle disparaître. Le transfert des charges de l'impôt local des entreprises vers les ménages est ainsi particulièrement patent. Cette évolution est également perceptible en ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties, certes d'une moindre ampleur. Il est vrai que les détenteurs de certaines demeures de *standing* sont également ceux qui ont profité de la suppression de la taxe professionnelle. On ne pouvait donc pas leur reprendre d'une main ce qu'on leur avait accordé de l'autre. Et là encore les contribuables les plus pénalisés sont les « *petits propriétaires* ».