

LES COMMUNES VUES PAR LES COMMUNES

Jean Grenet

Cuadernos de Sección. Derecho 10. (1995) p. 217-230
ISBN: 84-87471-88-9
Donostia: Eusko Ikaskuntza

L'organisation communale française présente trois caractères importants.

Elle est traditionnelle, décentralisée et des adaptations pragmatiques assouplissent une apparente uniformité.

Contrairement aux autres collectivités territoriales, la Commune constitue un groupement naturel d'habitants et trouve son origine dans l'histoire de nos villages. Elle est le prolongement des communautés d'avant la révolution de 1789 et notamment des paroisses.

Le découpage du territoire français en communes date de la période révolutionnaire. Les périodes révolutionnaire et napoléonienne en ont fait, dès le début du XIXe siècle, une circonscription permettant la déconcentration de l'action de l'ETAT.

Il faudra cependant attendre la IIIe République pour voir consacrer définitivement la commune en tant que collectivité décentralisée, titulaire de pouvoirs propres.

C'est en 1884 que la loi officialise l'existence de l'organisation communale française. Ce texte fondamental et les textes qui viendront le compléter seront codifiés dans le code d'Administration Communale (en 1957), devenu en 1977, Code des Communes, véritable «bible» instituant les droits et devoirs de la Commune.

Durant la IVe et Ve République la décentralisation connaîtra une évolution constante qui trouvera son aboutissement avec la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des départements et des régions.

Cette loi pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales par un conseil élu. Dans son article 3, elle supprime la tutelle administrative par laquelle les autorités de l'Etat exerçaient non seulement un contrôle a priori de légalité mais dans une certaine mesure un contrôle d'opportunité sur les actes des communes.

Deux lois de 1983 ont précisé la répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales.

Les textes ont cherché à respecter une certaine cohérence puisqu'à chaque échelon administratif correspond un bloc de missions:

- L'Etat est le garant de l'intérêt national unitaire et de sa souveraineté;
- La Commune est confirmée dans son rôle de gestionnaire de «la proximité»
- Le seuil démographique du département lui permet d'être l'acteur principal de la solidarité (action sociale);
- La Région dispose d'un cadre géographique suffisamment étendu pour assurer des missions de coordination, de réflexion, de programmation notamment en matière économique et d'infrastructures.

Par principe, la dévolution de compétence à un échelon territorial devrait couvrir l'ensemble du domaine concerné évitant ainsi le chevauchement entre collectivités. Cependant, ce principe n'est que théorique puisque dans les faits, si une collectivité territoriale peut avoir une responsabilité pleine et entière dans une compétence, elle ne l'exerce jamais de manière totalement autonome.

Enfin, les différents textes législatifs relatifs à la décentralisation interdisent toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre collectivité territoriale.

Ce principe de libre administration est par ailleurs reconnu par la constitution de 1958.

En effet, le texte fondateur posant les bases de l'organisation des pouvoirs publics sur le territoire français, dans son article 72, reconnaît l'existence des communes et affirme qu'elles *s'administrent librement par un conseil élu*.

Le principe de libre administration est protégé vis-à-vis du pouvoir exécutif de l'Etat puisque les principes fondamentaux de l'organisation et les ressources des communes relèvent du pouvoir législatif (Assemblée Nationale et Sénat).

Il est également protégé vis-à-vis du pouvoir législatif par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui reconnaissant la valeur constitutionnelle du principe de libre administration, annule régulièrement les dispositions législatives qui lui porteraient atteinte.

L'Administration Communale se situe donc dans ce contexte constitutionnel et législatif. Cette liberté d'administration, cette autonomie vis-à-vis de l'Etat et des autres collectivités territoriales s'illustre par:

- I. La légitimité démocratique des organes de gestion,
- II. Les pouvoirs propres reconnus de ces organes de gestion,
- III. L'existence de moyens humains et financiers pour assurer ses missions.

Cependant, ce principe trouve des limites :

- Dans le contrôle juridictionnel exercé sur les actes des autorités communales,
- Dans la nécessité de constituer des structures intercommunales pour remplir des actions dépassant le cadre communal.
- Par le biais de la politique contractuelle permettant la convergence d'intérêts étatiques et locaux pour la réalisation d'objectifs précis.
- Dans les moyens financiers dont disposent les communes pour assumer leurs compétences.

DES ORGANES PROPRES QUI DISPOSENT DE LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE

Les collectivités territoriales sont administrées par un Conseil élu directement par les citoyens inscrits sur la liste électorale. Les communes sont donc administrées par un organe délibérant (le Conseil Municipal) élu tous les six ans et par un exécutif (le Maire) élu pour la même durée par et au sein de l'assemblée délibérante.

Toutes les communes, quelle que soit leur importance, sont gérées selon ce schéma ; seul le nombre de conseillers municipaux varie suivant l'importance démographique de la commune.

Cependant, le législateur a voulu atténuer cette «uniformité» en instituant un système électoral différent selon que la commune dispose de plus ou moins 3.500 habitants.

En deçà de 3.500 habitants, on privilégie la personnalité des candidats, les membres du Conseil Municipal sont élus selon un scrutin majoritaire à deux tours avec possibilité de panachage.

Au delà de 3.500 habitants, les membres du Conseil Municipal sont élus au scrutin de liste bloquée (pas de panachage) à deux tours avec combinaison du système majoritaire et proportionnel.

Ainsi, la liste qui dispose de la majorité absolue au 1er tour ou qui a obtenu le plus de voix au 2e tour est assurée de disposer d'au moins 70 % des sièges du Conseil Municipal, le reste des sièges étant réparti entre les autres listes en fonction des suffrages exprimés.

Le système présente l'intérêt d'accorder une majorité stable à la liste ayant eu les faveurs des électeurs, tout en permettant la représentation de l'opposition.

A BAYONNE, à l'issue des élections municipales de 1989, sur 43 sièges à pourvoir, la liste majoritaire a obtenu 33 sièges, le Parti Socialiste, 8 sièges, la liste ABERTZALE, 1 siège, le Parti Communiste, 1 siège.

Une fois installé, le Conseil Municipal au complet élit son exécutif, le Maire.

DES ORGANES QUI DISPOSENT DE COMPETENCES PROPRES

Le Conseil Municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Une des caractéristiques des collectivités territoriales et de leur libre administration est qu'elles disposent par l'intermédiaire de leurs organes délibérant d'une compétence de principe.

La Commune ayant vocation générale à s'occuper de tous problèmes intéressant ses habitants, il n'est pas possible d'énumérer limitativement les attributions du Conseil Municipal, il suffit, en effet qu'un nouveau besoin apparaisse sur le territoire communal pour que, si la loi ne l'interdit pas expressément ou n'attribue pas cette compétence à une autre collectivité, le Conseil Municipal soit amené à intervenir.

L'Etat et les autres collectivités territoriales ne peuvent entraver l'action du Conseil Municipal dès lors qu'il agit dans le cadre de l'intérêt communal et conformément à la loi.

Les domaines d'intervention sont donc extrêmement vastes, d'autant plus que depuis le début du siècle la notion d'affaires locales et d'affaires communales s'est considérablement développée.

Il est d'ailleurs des domaines où la loi impose aux Communes de gérer un certain nombre de services (pompes funèbres, lutte contre l'incendie, service d'enlèvement d'ordures ménagères par exemple).

Cette restriction à la libre administration est confirmée quand la législation interdit au Conseil Municipal d'intervenir dans des domaines relevant exclusivement de l'Etat ou d'une autre collectivité territoriale. Il en est ainsi de la Justice ou de la Défense Nationale.

Parmi les principaux domaines d'intervention, figurent les services dits de proximité relevant directement de la vie de cité. Ainsi le conseil municipal doit prendre en charge la créa-

tion et la gestion de la voirie communale, la distribution de l'eau, l'assainissement, les espaces verts, les transports en commun, le nettoyage des lieux publics, etc...

Le Conseil doit veiller aussi à satisfaire une partie des besoins sociaux et éducatifs de sa population. A côté de l'aide sociale obligatoire relevant de la compétence du département auquel la commune participe par l'intermédiaire du C.C.A.S. et du versement d'une contribution financière, les communes ont été amenées à développer des services sociaux facultatifs.

Les caractéristiques de ces services varient bien entendu en fonction de la structure démographique et sociale de la population. Si la Ville est composée d'une population âgée, la commune assurera des services axés sur l'aide aux personnes âgées. Pour la population active, elle sera amenée à créer des structures d'accueil pour les enfants (crèche, animations durant les vacances scolaires) ; elle peut donc être amenée à gérer directement ou par l'intermédiaire de son C.C.A.S., des structures importantes comme des maisons de retraites, des dispensaires permettant d'assurer les soins de première urgence. Compte-tenu du contexte économique actuel et plus particulièrement du chômage, et de la socialisation de la vie urbaine, l'action sociale représente un domaine d'intervention très important (environ 15 % du budget communal).

Dans le domaine éducatif, les communes ont la charge d'assurer la construction et l'entretien des écoles publiques, primaires et maternelles, ainsi que les services annexes qui ne relèvent pas de la mission d'enseignement (cantines, garderies, animation culturelle ou sportive hors temps scolaire).

Cependant, on ne peut parler dans ce domaine, de libre administration dans la mesure où le personnel d'enseignement, la création et la suppression des classes relèvent de la compétence exclusive de l'Etat.

Dans le domaine de l'aménagement de l'espace, les conseils municipaux ont la responsabilité d'établir un plan d'occupation des sols. Ce document d'urbanisme détermine l'affectation des différentes zones du territoire de la commune (entre habitat, activités économiques, espaces naturels) et la réglementation qui y sera applicable. C'est un outil primordial pour la prospective de développement d'une commune. C'est aussi un acte majeur pour les élus ; ils font la fortune ou l'infortune des propriétaires immobiliers, donc de leurs électeurs suivant les options prises en matière de constructibilité et d'usage des sols. Si l'édiction d'un tel document est avant tout une affaire communale, l'intérêt national et supra communal implique que la libre administration dans ce domaine soit atténuée.

Ainsi, les communes, lors de la confection de ce document doivent-elles respecter scrupuleusement des procédures précises et intégrer notamment des normes édictées par l'Etat, se traduisant dans le P.O.S. par l'inscription de projets d'intérêt général.

Enfin, dans le domaine économique, les communes sont amenées à intervenir dans des cadres précis. En matière d'aménagement, elles sont souvent conduites à créer des zones permettant d'accueillir des activités artisanales, industrielles et commerciales.

Chaque commune doit veiller à réserver une partie de son territoire à des activités générant emplois et recettes fiscales. Ceci implique qu'elle doit parfois engager une politique de réserve foncière pouvant aller jusqu'à l'expropriation.

L'intervention dans le domaine économique est très délicate du fait de la nécessité de ne pas porter atteinte à la liberté du commerce et de l'artisanat. La jurisprudence et la loi du

02 mars 1982 ont permis aux communes de créer des services industriels et commerciaux pour satisfaire un intérêt général. Le législateur a permis au conseil municipal d'accorder des aides à des entreprises privées. Ces aides ne sont acquises que dans des conditions très précises et, par exception au principe de non hiérarchie entre collectivités territoriales, en complément d'intervention d'autres collectivités en ce qui concerne les aides directes (subventions) et les garanties d'emprunts. Sur ce sujet, beaucoup de communes ont connu des expériences malheureuses du fait de la défaillance des entreprises aidées. Parallèlement, la cohérence d'une action économique suppose souvent que le code communal soit dépassé.

Toutes ces compétences de principe dont je viens d'énumérer les principaux domaines font l'objet de délibérations du conseil municipal exécutées par le Maire.

Dès lors que le Maire est élu, il est à la fois le Représentant de l'Etat dans la commune circonscription d'Etat, et autorité décentralisée dans la commune collectivité territoriale. A ce titre, il intervient soit en relation avec le conseil municipal, soit seul. Cette situation pourrait apparaître comme un «handicap» ou comme une «tutelle» déguisée.

Cependant, les domaines d'intervention du Maire en tant qu'agent de l'Etat sont strictement délimités à des tâches administratives comme l'état civil, l'organisation d'élections, et le recensement militaire ou démographique. Ce sont des domaines où toute intrusion du conseil municipal serait illégale.

En tant qu'organe de la collectivité territoriale, quand il agit en liaison avec le conseil municipal, il prépare, exécute les décisions de l'assemblée délibérante, il peut même recevoir délégation du conseil municipal dans des domaines et limites fixées par le Code des Communes.

Le Maire exerce aussi pour le compte de la commune des attributions pour lesquelles le conseil municipal n'intervient en aucune manière.

Depuis la loi du 07 janvier 1983, il délivre certaines autorisations d'urbanisme, notamment le permis de construire lorsque les communes sont dotées d'un P.O.S. Cette compétence transférée de l'Etat par les lois de décentralisation fait du Maire l'interlocuteur incontournable et privilégié en matière d'urbanisme.

Parallèlement à cette mission, le Maire exerce le pouvoir de police municipale. Excepté le maintien de l'ordre sur les voies publiques (manifestations) le Maire est responsable de tous les manquements au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publique. Ces pouvoirs sont très généraux en ce sens que les décisions qu'il peut prendre dans ce domaine peuvent toucher toute personne, toute activité, tout endroit de la commune.

Elles doivent correspondre aux exigences «de l'ordre public» tout en respectant les principes d'égalité et liberté publique.

Il doit proportionner rigoureusement le contenu de la mesure de Police avec la nécessité de maintien «de l'ordre public».

De graves accidents survenus au cours des dernières années ont fait apparaître le rôle central du Maire en cette matière, mission périlleuse susceptible d'engager sa responsabilité personnelle et de sa mise en cause pénale, dans la mesure où il est toujours difficile d'appréhender les risques.

Pour remplir l'ensemble de ces missions, le Maire doit disposer de moyens humains et financiers.

DES MOYENS HUMAINS PROPRES

Pour réaliser toutes ces missions, le Maire est assisté d'une «administration».

C'est le Conseil Municipal qui crée les emplois mais c'est le Maire qui nomme à ces emplois. Il est le véritable chef du personnel, et exerce donc le pouvoir hiérarchique et le pouvoir disciplinaire.

Dans la logique de la libre administration, le Conseil Municipal dispose d'une grande liberté pour créer les emplois nécessaires.

De même, le maire a un pouvoir de nomination autonome, il est libre de nommer ou de ne pas nommer sur les emplois créés par l'assemblée délibérante.

Cependant, le législateur a entendu encadrer cette liberté en instituant un véritable statut de la fonction publique territoriale.

Ce statut fixe les règles de recrutement, d'évolution de carrière, de rémunération en fonction des catégories d'emplois créées.

Les agents, sauf cas très exceptionnel, sont recrutés sur concours ; cela veut dire que l'accès direct aux emplois n'est pas permis.

Le statut apporte une garantie aux personnels lors de changements issus des élections municipales, et ce, pour éviter le «Spoil System» à l'américaine.

Le législateur a considéré qu'il fallait assurer la permanence de l'administration communale en liaison avec la nécessaire continuité du Service public, face à une direction plus «politique» qui, elle, est soumise au suffrage des électeurs.

Le système peut, cependant, présenter des inconvénients ; en effet, la technicité croissante liée à la complexité des affaires peut imposer le recrutement de personnels très spécialisés pour une période limitée avec des rémunérations plus attractives que celles prévues par le statut.

Par ailleurs, la loi a permis au Maire de choisir ses plus proches collaborateurs : les secrétaires généraux, les secrétaires généraux adjoints, le Directeur général des Services Techniques représentent le sommet de la hiérarchie administrative ; ils sont nommés sur des emplois fonctionnels c'est-à-dire que, s'ils sont soumis au statut, le Maire peut s'en séparer dans des conditions précises mais assouplies.

A côté de ces emplois de direction, le Maire peut disposer de collaborateurs plus politiques dont le nombre et la rémunération varie selon l'importance de la Commune.

Ces personnes composant le cabinet ne sont pas soumises au statut, ne disposent d'aucune garantie d'emploi et sont donc attachées directement à la personne du premier Magistrat et à son appartenance politique.

Le poids du personnel dans le budget d'une commune est loin d'être négligeable. Il représente 38 % du budget de fonctionnement à BAYONNE, où il est relativement modeste par rapport à la moyenne nationale.

Le strict respect de ce statut est contrôlé par le représentant de l'Etat, a posteriori, par le biais du contrôle de légalité instauré pour encadrer l'action des collectivités territoriales.

LE CONTROLE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COMMUNES

Les lois de 1982 ont supprimé la notion de tutelle du Préfet, représentant de l'Etat dans le département.

Ainsi les délibérations du Conseil Municipal, les décisions et arrêtés du Maire, ne font plus l'objet d'un contrôle a priori et d'opportunité.

La logique de la décentralisation impliquait donc que l'on passât d'un contrôle de tutelle administrative (opportunité) à un contrôle juridictionnel.

C'est pourquoi, la plupart des décisions du Maire et du Conseil Municipal doivent être transmises au Préfet, le représentant de l'Etat disposant alors de deux mois pour demander au Maire de retirer la décision qu'il estime illégale, ou pour saisir le Tribunal Administratif afin qu'il se prononce sur la légalité ou l'illégalité de la décision municipale.

Le Préfet n'a donc plus aucun pouvoir d'annulation directe de la délibération ou de la décision, ni même de suspension de sa mise en oeuvre. Il peut simplement la soumettre au Tribunal Administratif.

C'est au Juge qu'il appartiendra d'annuler la décision ou la délibération, s'il estime qu'elle n'est pas conforme à la législation.

Ceci se traduit par une relative «insécurité juridique» pesant sur les actions des collectivités territoriales, situation susceptible de mettre en cause sa responsabilité pécuniaire.

Face au développement du contentieux dû à la fois à la multiplicité des interventions et à une meilleure connaissance de la part des administrés de leurs droits, les communes ont été obligées de se prémunir contre les risques financiers et pénaux.

Cette garantie passe par une étude minutieuse des dossiers tant aux niveaux technique que juridique et financier ; ce qui suppose une administration performante d'une part et la souscription d'assurances permettant d'atténuer le risque financier d'autre part (en matière d'urbanisme particulièrement).

Le développement du contrôle juridictionnel a eu pour effet de voir se développer la mise en cause de la responsabilité pénale des élus et des personnels de direction.

Il ne s'agit pas ici de faire mention des «affaires» qui font la une des journaux et qui s'apparentent quelquefois à de véritables escroqueries.

Il s'agit ici de replacer le problème de la responsabilité pénale dans le cadre de la mission de Service Public.

Les élus et les fonctionnaires de direction peuvent désormais encourir des sanctions pénales alors qu'il ont essayé, dans le cadre légal imposé, d'accomplir une action dans l'intérêt commun.

Aujourd'hui, la multiplication des mises en cause inquiète nombres d'élus et de cadres de direction, la jurisprudence étant en pleine évolution : des Maires ont été récemment personnellement condamnés à des amendes pénales pour mauvais fonctionnement de station d'épuration et par conséquent atteinte à l'environnement... Cette évolution est préoccupante.

Celle de nos finances communales l'est tout autant.

LES MOYENS FINANCIERS

Quelle réalité derrière une autonomie juridique si celle-ci ne s'accompagne pas d'une véritable indépendance financière ? Quel intérêt de pouvoir exercer telle ou telle compétence si parallèlement les moyens financiers nécessaires sont insuffisants ou inexistants ?

C'est en réalité le véritable enjeu de pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales, aujourd'hui comme hier mais encore davantage dans les années qui viennent.

Si dans les dernières décennies, une certaine autonomie financière a accompagné, voire précédé, l'indépendance juridique, les communes et les collectivités territoriales en général, restent largement dépendantes des transferts en provenance du budget de l'Etat. Par ailleurs, la notion même d'aménagement du territoire, c'est-à-dire la volonté nationale de limiter les inégalités de développement, d'équipement, de services aux citoyens, de fiscalité entre régions, s'oppose par essence à la notion d'autonomie locale.

Enfin, de façon plus pragmatique l'Etat se trouve devant la nécessité de réduire fortement son déficit budgétaire dans la perspective du passage à la monnaie unique européenne ; celui-ci dépasse 5 % du PIB soit plus de deux points au-delà du plafond de 3 % arrêté dans ce domaine et il faudra trouver 150 à 180 milliards de francs sur un budget d'environ 1.500 milliards. Aussi les collectivités s'attendent-elles à une forte réduction de leurs ressources en provenance du budget national dans les trois à quatre prochaines années ; paradoxalement cette moindre dépendance financière n'améliorera pas leur niveau d'autonomie dans la mesure où la diminution de leurs ressources, limitera les moyens d'exercice de ladite autonomie.

En 1993, les dépenses d'investissement de l'ensemble des collectivités territoriales représentaient 700 milliards de francs soit les 3/4 des investissements publics. Les communes et groupements de communes totalisaient 70 % de ces dépenses. Dans le domaine des dépenses de fonctionnement, ou ordinaires, les communes assurent un total de 260 milliards soit 65 % des dépenses de cette nature pour l'ensemble des collectivités territoriales. C'est dire le poids économique des budgets locaux par rapport au budget de l'Etat soit environ 1.500 milliards incluant le financement de la Défense Nationale.

La part majoritaire des communes s'explique à la fois par leur nombre (plus de 36.000) et par leur préexistence historique. En effet, Départements et Régions ont reçu du législateur des compétences attribuées *ratione materiae*, bien délimitées en particulier par les lois de décentralisation du début des années 80, il y a à peine plus de 10 ans.

Par contre, les communes, je le rappelle, disposent d'une compétence de principe *ratione loci* en matière de services de proximité ; de plus en plus étendus, de plus en plus variés et qualitativement raffinés suivant la taille de la commune et son rôle dans le réseau urbain en général. A titre d'indice on peut retenir que si les frais de personnels représentent environ le tiers des dépenses ordinaires dans les communes de moins de 2.000 habitants, soit 80 % de nos 36.000 communes, ils s'élèvent à près de la moitié des mêmes dépenses pour les villes de 50 à 100.000 habitants.

Dans les communes urbaines, la Municipalité est souvent le premier employeur de la ville.

Le développement et la redistribution de compétences pour l'ensemble des collectivités territoriales s'est accompagné *tout-à-fait logiquement* d'une forte progression des dépenses (+ 7,6 % par an entre 1983 et 1989). Il fallait donc dégager les volumes de ressources correspondants. Les Régions et les Départements ont reçu en propre des impôts jusqu'alors perçus par l'Etat sur l'automobile et l'immobilier.

Pour les communes en revanche la nature des ressources n'a pas été réellement modifiée par la décentralisation ; elles restent très dépendantes des dotations provenant du budget de l'Etat (dotation globale de fonctionnement - DGF) et d'une fiscalité locale de plus en plus mal supportée et contestée.

Longtemps complémentaire d'un ancien impôt abandonné par l'Etat, la fiscalité locale directe n'est mise en oeuvre que depuis 1974 - 1976.

De façon très simplifiée, cette fiscalité porte:

- sur la propriété bâtie, pour environ 1/4 du produit;
- sur la propriété non bâtie, essentiellement agricole et rurale, pour environ 2 % seulement du produit;
- sur l'habitat c'est-à-dire les électeurs propriétaires ou locataires pour 22 % à peu près;
- surtout sur les entreprises avec la Taxe Professionnelle pour plus de 52 % du produit.

Bien que limitée par la loi dans ses possibilités d'évolution, cette fiscalité a fortement progressé : + 54 % entre 1983 et 1988, + 7,7 % en 1993, + 6 % en 1994 pour atteindre près de 44 % des recettes communales en 1993 contre 40 % en 1987.

Le vieillissement de l'assiette taxable, l'attention politique portée au secteur agricole, le caractère antiéconomique de la taxation des entreprises portant sur l'emploi et surtout sur l'investissement ont conduit les gouvernements successifs à une intervention de plus en plus lourde de l'Etat sur la fiscalité locale : l'Etat est devenu le premier contribuable local !.

Pour alléger la pression fiscale locale sur les entreprises d'une part, d'autre part sur les habitants en fonction du niveau de leurs revenus l'Etat paie l'impôt local en leur lieu et place, soit plus de 50 milliards en 1994 (ensemble des collectivités).

Quel est le degré de l'autonomie locale lorsque, suivant les années, 20 à 25 % de nos recettes fiscales dépendent d'un seul contribuable, qui plus est celui qui détient le pouvoir législatif ? Car suivant les nécessités de l'équilibre de son propre budget, l'Etat modifie chaque année depuis 15 ans le niveau et les modalités de ces participations compensatoires, toujours à la baisse bien sûr. Cette instabilité des règles rend la prospective financière de plus en plus délicate au niveau communal et les négociations annuelles entre le Ministère des Finances et les représentants des élus locaux sont souvent âpres.

Bien entendu, LA réforme de la fiscalité locale figure régulièrement à l'ordre du jour mais jusqu'ici toujours aussi régulièrement repoussée à la fois pour coïncidence de dates électorales, impopularité liée aux inévitables transferts d'impôts entre contribuables (qui va payer ?) et enfin du minimum de stabilité nécessaire aux ressources des collectivités locales compte tenu des services qu'elles assurent.

Un renforcement encore plus marqué du contrôle des ressources des collectivités par l'Etat marque l'évolution des dotations prélevées à leur profit sur son propre budget. La principale dotation dite DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) est une descendante d'un financement d'Etat aux collectivités mis en place en 1968. Lors de l'instauration de la TVA à cette époque a été supprimée la Taxe Locale perçue sur le prix des biens et services vendus sur le territoire communal, donc fiscalité très localisée, assise sur des bases réelles, et directement liée à l'évolution économique territoriale.

Cette taxe locale est désormais remplacée par une dotation prélevée sur le budget de l'Etat, donc sur les recettes nationales, sur des bases fictives, évoluant selon des index com-

plexes et variables : cinquante critères possibles pour 36.000 communes, en 1993 : autant dire que le raffinement dans la complexité rendait non maîtrisables et invérifiables les attributions financières en résultant.

Ici encore, soucieux de maîtriser les prélèvements sur ses propres ressources, l'Etat s'est ingénié à modifier régulièrement les paramètres d'évolution de l'enveloppe à répartir ; en effet, depuis 1987 cette masse augmentait quatre fois plus vite que les dépenses civiles du budget national. Abandonnant l'index recettes de TVA constatées au budget, l'Etat a mis en place un index combinant une évolution atténuée du PIB et de l'inflation. La crise économique aidant et le déficit national s'aggravant, la dernière réforme a consisté en 1994 et 1995 à forfaitiser la dotation de chaque commune par référence à l'année antérieure avec actualisation *uniforme*, nationalement, selon cet index PIB/Inflation. C'est ainsi qu'entre 1987 et 1993, la part des transferts reçus de l'Etat est tombée de 32 à 28 % en moyenne dans les budgets communaux.

A l'opposé de l'affirmation toujours proclamée de poursuivre la décentralisation en faveur d'une plus grande autonomie des collectivités territoriales, l'évolution des rapports financiers Etat-Communes traduit un contrôle de plus en plus affirmé des ressources par le pouvoir central.

L'évolution d'autres financements d'Etat renforcent ce constat :

- réduction des remboursements de TVA sur les dépenses d'équipement car contraires à la sixième directive européenne
- échec total de l'aide globale à l'équipement et retour à l'attribution de subventions spécifiques au cas par cas selon la nature des projets
- recherche systématique des participations financières des collectivités territoriales sur des projets relevant des compétences d'Etat dans le cadre de contractualisations (contrats de Plan, Plan de développement universitaire, Contrats de Ville, etc...).

C'est dire qu'aujourd'hui les élus locaux attendent avec beaucoup d'espoir, parfois, quelques inquiétudes, le plus souvent, les dispositifs financiers et fiscaux d'accompagnement de la loi sur l'Aménagement du Territoire. Il y a des années déjà que l'Etat utilise ses dotations aux collectivités pour essayer d'atténuer les inégalités géographiques de la richesse fiscale : la Taxe Professionnelle pesant sur les entreprises et représentant en moyenne plus de la moitié des ressources fiscales communales en est un exemple caricatural ; une même entreprise suivant son implantation géographique peut payer un impôt local variant de 1 à plus de 3. C'est insupportable pour des sociétés travaillant dans un cadre concurrentiel.

Très globalement, plus il y a d'entreprises sur un territoire, moins elles sont imposées, plus le territoire concerné est attractif pour des nouvelles entreprises. Bien entendu ce processus cumulatif joue dans les deux sens, augmentant la richesse, aggravant la pauvreté.

Il est alors tentant d'assimiler riche et urbain d'une part, et pauvre et rural d'autre part ; c'est un antagonisme simpliste qu'il convient d'éviter. Les villes, centres d'agglomération urbaine en particulier, supportent un certain nombre de charges, culturelles, sociales, éducatives notamment, pesant sur leurs seuls contribuables au bénéfice de l'ensemble des habitants du bassin de vie. Globalement, les bénéficiaires sont les communes périurbaines. D'où l'idée de les faire participer aux charges de l'agglomération.

En 1992, des dispositions législatives ont été mises en oeuvre incitant à la mise en commun des ressources de taxe professionnelle du périmètre urbain au profit de structures inter-

communales de coopération chargées au minimum de l'aménagement de l'espace et du développement économique.

L'incitation repose essentiellement sur un abondement des dotations d'Etat aux structures de coopération intercommunale, qu'elles soient urbaines ou rurales. C'est là que réside la difficulté de l'exercice.

La puissance de l'incitation dépend des volumes financiers qui lui sont attachés ; la masse évoluant peu pour les raisons déjà indiquées, il faudrait redistribuer les parts du gâteau. Mais comment faire sans déstabiliser trop gravement l'existant ? Aujourd'hui incitation et péréquation restent relativement marginales : sur 125 milliards de TP, 6 milliards seulement sont redistribués et 15.000 communes sur 36.000 sont bénéficiaires !

La redistribution, tous les élus locaux y sont favorables mais à condition de recevoir et non pas de contribuer.

D'où les espoirs et les inquiétudes sur les développements ultérieurs de la loi sur l'Aménagement du Territoire.

Comme je l'ai expliqué jusqu'ici, la dépendance financière des communes vis à vis de l'Etat reste importante. Mais les marges de liberté des collectivités apparaissent extraordinaires comparées à la tutelle comptable absolue qu'exerce l'Administration nationale sur les exécutifs locaux. Depuis des décennies, la manipulation effective des fonds publics des collectivités, c'est-à-dire les opérations monétaires avec les tiers, tant en dépenses qu'en recettes, relèvent de l'Administration du Trésor Public National.

Corollaire, cette disposition fait interdiction aux exécutifs locaux ou à leurs salariés de s'immiscer dans la gestion des deniers publics à peine de très graves sanctions (inéligibilité, lourdes amendes). En pratique, le Maire donne instruction d'encaisser ou de verser à un agent du Trésor, comptable dépendant de l'Etat ; celui-ci va contrôler la justification des instructions de dépenses ou recettes avant d'effectuer les mouvements de fonds avec les tiers.

Bien sûr dans cette logique, il est fait obligation aux collectivités territoriales de déposer l'intégralité de leurs fonds auprès de la Caisse unique du Trésor Public. Ce dépôt n'étant pas rémunéré, la seule opportunité de gestion consiste à ramener ces dépôts le plus près possible de zéro pour ne recourir aux emprunts que le plus tard possible et gagner ainsi sur les intérêts.

C'est en effet dans le domaine de l'emprunt, de la gestion de la dette et de la trésorerie que l'autonomie des collectivités a le plus progressé.

Il y a moins de deux décennies, l'emprunt, sur ressources privilégiées des caisses d'Epargne, n'était accordé que dans la mesure où le projet communal à financer était subventionné, et donc avalisé, par l'Etat. Aujourd'hui, les communes disposent d'une totale liberté d'emprunter, au prix du marché ; elles peuvent utiliser les instruments les plus raffinés et complexes de l'ingénierie financière : emprunts en devises, emprunts obligataires, swaps, tunnel de taux, multi-indexation, etc...

Ce n'est certes pas sans risque comme l'ont démontré quelques scandales retentissants de surendettement, mais ce risque est la contrepartie de la liberté et les prêteurs l'ont bien compris, l'évaluent et le font payer.

Par ailleurs, ont été renforcées les obligations d'information des citoyens sur la situation financière de la commune ainsi que la transparence et les conditions d'appréciations des équilibres budgétaires.

Au terme de cette intervention sur la situation et l'évolution récente de nos communes, je ne voudrais pas laisser à l'auditoire l'impression d'un combat permanent entre l'Etat et les collectivités territoriales. Je suis Maire d'une ville de 40.000 habitants au coeur d'une agglomération de 170.000 âmes ; ce n'est pas tous les jours facile, mais c'est une activité passionnante que de travailler dans l'intérêt général au service de ses concitoyens. Mais je suis aussi député représentant une partie du Pays Basque à l'Assemblée Nationale ; dans le cadre de ce second mandat je m'efforce de faire prévaloir l'intérêt de la Nation même s'il ne correspond pas toujours exactement à l'intérêt particulier localement, ici ou là, même à Bayonne.

C'est un exercice parfois difficile que de définir la primauté d'intérêt.

Mais, si j'avais à choisir entre mes deux mandats, sans un instant d'hésitation, j'opterais pour le mandat de Maire et le service des Bayonnais.