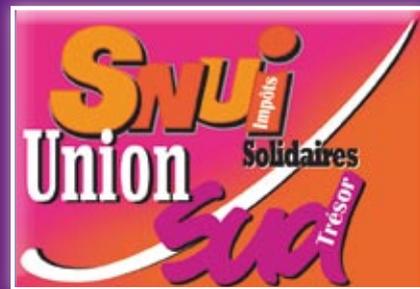


L'Unité

Le journal de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires



snuisudtresor.fr

Le secteur public local



**Une mission
essentielle
au service
de la collectivité**

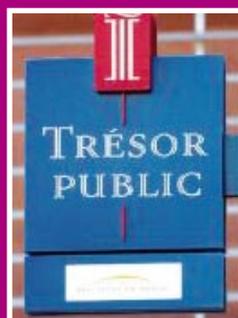
Supplément au n° 978 du 24/01/2012

SECTEUR PUBLIC LOCAL

Union
syndicale
Solidaires

finances
Solidaires

Solidaires
FONCTION PUBLIQUE



Parmi les grandes missions de l'ancienne Direction Générale de la Comptabilité Publique dont a hérité la nouvelle Direction Générale des Finances Publiques figure l'un des piliers de l'activité de ce qui fut le Trésor Public : ses missions auprès des collectivités locales.

Les comptables de la DGFIP, qui ont en charge les services des trésoreries de proximité (à l'activité mixte ou spécialisée dans le secteur public local) et trésoreries hospitalières, paieries départementales et régionales, et leurs agents, ont pour mission essentielle la tenue des comptes des collectivités territoriales et établissements publics locaux : ils recouvrent et encaissent les recettes et produits locaux et payent les dépenses.

Ces comptes retracent les opérations ainsi que la situation patrimoniale et la trésorerie des collectivités et de leurs établissements. Chaque année, le comptable établit un «compte de gestion». De son côté l'ordonnateur prépare le compte administratif. Tous deux sont soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

Les comptables publics de la DGFIP ont également une mission d'expertise, de conseil et de suivi auprès des collectivités locales dans le cadre de l'élaboration de leurs budgets (conseil en matière de fiscalité locale, aide à l'élaboration des budgets locaux, analyse financière, gestion de trésorerie ou conseil juridique).

Naguère, l'exercice de cet ensemble de missions s'appuyait sur un maillage territorial dense. Les gouvernements successifs n'ont eu de cesse de le réduire par une politique de spécialisations et de concentrations des postes comptables et d'éloignement de ces services publics de leurs bénéficiaires.

Ainsi, le nombre de trésoreries est passé de 4 000 en 1998 à 2 800 en 2010.

Certes, ce processus a connu une accalmie depuis le lancement du chantier de la fusion DGI/DGCP, avec la mise en place des SIP et l'élaboration de nouvelles règles de gestion au sein de l'administration unifiée. Mais avec l'achèvement de ce processus, il est à craindre que la poursuite de la politique de suppressions d'emplois et de non remplacement de deux départs en retraites sur trois conduite à la reprise du mouvement de spécialisations et de concentrations, à l'instar de ce qui s'est fait avec les CPS, CSP, SFACT, CGR et CGSR, ... avec une industrialisation accrue du travail (centres d'appels, centres d'encaissement, front office/back office...) et un éloignement physique du service public.

Quelques chiffres

En 2010, le réseau de la DGFIP tenait la comptabilité de 36 800 collectivités territoriales et de leurs 19 300 groupements, celle de plus de 1 000 hôpitaux publics et de 1 400 établissements sociaux et médico-sociaux (maisons de retraites, centres d'aide par le travail, ...) et 180 offices publics de l'habitat.

Ce même réseau tenait également la comptabilité de l'ensemble des établissements publics locaux (caisses des écoles, centres communaux d'action sociale, ...).

L'activité de la DGFIP auprès de ces collectivités et de ces organismes, c'est donc pour 2010 : la production de près de 170 000 comptes, c'est également 120 millions de titres de recettes et 80 millions de mandats de paiement, outre celui des impôts directs locaux et des autres taxes locales, le recouvrement des recettes non fiscales du secteur local (téléalarmes, portage de repas, frais de cantines et crèches, redevances d'eau ou d'assainissement, loyers des OPH, factures des hôpitaux...) pour un montant annuel total d'environ 55 milliards d'euros sur un total de presque 131 milliards de recettes encaissées par la DGFIP au profit des collectivités locales, le paiement de plus de 221 milliards d'euros de dépenses dont presque 64 milliards d'euros de dépenses d'investissement.

LE SECTEUR PUBLIC LOCAL, UN SECTEUR EN GRANDE SOUFFRANCE



En grande souffrance, indéniablement le secteur public local l'est. Ses agents, ses comptables se sentent et sont oubliés par la grande maison DGFIP, toujours préoccupée par sa vitrine du guichet fiscal unique caractérisé par le SIP. Commande politique du quinquennat, cette vitrine a réduit les agents des trésoreries à une fonction de boîte aux lettres de ces mêmes SIP en leur retirant toutes compétences permettant de donner du sens à leur tâche. De plus, elle a conduit à une nouvelle réduction du nombre d'agents accroissant la charge de travail de chacun. Le quotidien des agents des trésoreries est devenu invivable et renforce les inquiétudes sur le devenir du réseau et de la mission. La concentration du recouvrement sur les SIP, et surtout les suppressions d'emplois et le non renouvellement de deux départs en retraite sur trois fragilisent les trésoreries de proximité.

Alors que l'administration ne cesse de promouvoir sa « nouvelle offre de service », vitrine occultant le travail au quotidien (visas, paiement des mandats, encaissement des recettes, tenue de la comptabilité), la mission d'expertise et de conseil relookée subit en fait une sévère cure d'amaigrissement.

Légion sont les chefs de postes qui doivent assurer eux-mêmes une partie du travail courant de visa des dépenses et recettes tout en subissant la pression des statistiques et du contrôle interne, véritables « flicages ». Les audits menés sur la base d'indicateurs n'apportent plus aucune aide technique aux comptables dans la gestion de leur poste et de son activité. Au contraire, sur la base de tableaux de bord, ils condamnent et sanctionnent. Les comptables et les agents sont livrés à eux-mêmes.

La fusion de trésoreries, la diminution des effectifs et l'augmentation du nombre de collectivités à gérer pour un même comptable a contribué à fragiliser sa position. Celui-ci n'a plus le temps nécessaire pour effectuer son rôle de conseil et d'expertise, en particulier lors de l'élaboration des budgets.

Plus la collectivité est de taille modeste, plus ses services administratifs sont réduits ou quasi inexistants, plus cette petite collectivité a besoin de cette aide.

Pourtant, dans un petit poste, le délai global de paiement peut se révéler très difficile à respecter pour certains marchés publics tandis que côté recettes, le contentieux est confronté à une application Hélios illisible et non ergonomique et les huissiers des Finances Publiques se consacrent aux poursuites locales en dernier.

Pour s'en sortir, certaines tâches deviennent de fait secondaires. Payer les fournisseurs et faire les payes des agents des collectivités est naturellement l'urgence absolue, le recouvrement contentieux est mis de côté. Mais, pour décaisser, il faut encaisser...

Hélios, des progrès encore attendus

Si Hélios a fait d'incontestables progrès depuis 2005, l'application est toujours en chantier et de nombreux désagréments demeurent, notamment à l'occasion de la sortie d'une nouvelle version ou sous-version. Pierre Juanchich, directeur de la Mission Hélios, le reconnaissait début octobre : « Hélios peut et doit encore s'améliorer », « la partie recouvrement est en défaillance » et, malgré la V371 et l'harmonisation des procédures de recouvrement des diverses catégories de recettes publiques (mise en place des nouvelles formes de relance des débiteurs de produits locaux :

lettres de relance et mises en demeure), « la gestion des tiers n'est pas réglée ».

Actuellement, pour la direction, l'objectif est la progression de la dématérialisation, condition de l'optimisation d'Hélios, mais celle-ci dépend de la qualité des flux et données en provenance des ordonnateurs.

Pour l'administration, l'objectif poursuivi était bien de formaliser, d'ici la fin 2011, une stratégie et des modalités de dématérialisation, en expliquant et en convaincant les éditeurs de logiciels travaillant avec les collectivités locales d'une mise en conformité réglementaire sans surcoût pour celles-ci, afin de permettre une dématérialisation totale avec PES V2.

Et ce ne sont pas la documentation en ligne et les guides en matière de consignes de pilotages et de méthodes de travail qui résoudront les différentes difficultés rencontrées. D'ailleurs, le tutorat local a été maintenu suite à notre demande. C'est bien là un signe.

Une nécessité pour défendre et garantir nos missions : donner des moyens

La politique dogmatique de suppressions d'emplois et les choix gouvernementaux conduisent au désengagement de l'Etat et condamne la Direction Générale à l'impuissance. Dans ces conditions, l'austérité des moyens ne peut que se traduire par une remise en cause, de fait, des missions de service public de la DGFIP. Ainsi en est-il du développement du contrôle hiérarchisé de la dépense et du contrôle allégé en partenariat avec les ordonnateurs. Les nouvelles suppressions d'emplois conduisent inéluctablement, pour payer de plus en plus vite et respecter les délais réglementaires, à une réduction des contrôles opérés, ce qui inquiète les comptables publics qui ont conscience d'engager leur responsabilité sur ces opérations.

Pour assurer et renforcer les missions essentielles de la Direction Générale des Finances Publiques, tant en matière de gestion des comptes des collectivités locales qu'en matière de conseil, il y a un besoin d'emplois dans les trésoreries en charge du secteur public local, dans les services des directions territoriales et dans les pôles nationaux en charge du soutien à celles-ci.

L'emploi, c'est aujourd'hui un enjeu incontournable pour l'avenir des missions de service public de la DGFIP, pour les conditions de vie et de santé au travail des agents. Dans l'immédiat l'administration doit cesser toutes suppressions d'emplois.



Emprunts toxiques :

L'emprunt, un simple risque périphérique ?

Pour une véritable mission d'expertise, de conseil et de suivi auprès des collectivités locales

Parmi les missions auprès des collectivités locales, la Direction Générale des Finances Publiques affiche la mission de conseil qui occulte l'expertise et le suivi qu'assurait il y a encore quelques années la Comptabilité Publique.

A lire sa communication, on pourrait même croire que c'est là l'essentiel de sa mission auprès des élus locaux, laissant à la marge la tenue des comptes de leurs collectivités, l'exécution des dépenses publiques et celle du recouvrement des produits locaux (contrôle de la régularité de l'émission du titre,...)

«La nouvelle offre de services aux collectivités» concerne essentiellement, avec le regroupement des services SDFDL (côté filière fiscale) et PFDL (côté filière gestion publique), la fiscalité (fiscalité directe locale, fiscalité des activités commerciales et TVA, rôle d'information et d'alerte du comptable, gestion des bases d'imposition locale). Elle s'accompagne des offres de dématérialisation (pièces comptables et budgétaires, paiement en ligne) et de démonétisation (TIPI).

Ainsi, si le comptable public est un partenaire des élus lors de l'élaboration du budget, rien n'est mis en exergue sur son rôle indispensable d'expertise, de conseil et de suivi dans le cadre de plus en plus large des interventions économiques dévolues aux collectivités locales. Ce rôle paraît d'autant plus pertinent avec le développement des prêts bancaires dits «toxiques» pourtant sous les feux de l'actualité. Il en va de la bonne gestion des deniers publics garante de la neutralité du service et donc de la démocratie locale.

L'emprunt n'est-il qu'un risque «périphérique» comme a pu ainsi le qualifier le Ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales dans une réponse à un parlementaire ? C'est aujourd'hui d'évidence un enjeu pour le budget des collectivités locales et celui des contribuables locaux.

D'après un grand quotidien, plusieurs milliers de collectivités sont concernées par des emprunts structurés qui ne sont pas pour autant tous toxiques. C'est la banque Dexia de par son lien singulier avec les collectivités locales qui a retenu plus particulièrement l'attention : d'après ses mêmes sources journalistiques, elle a accordé à 5500 collectivités pour 25 milliards d'euros de prêts complexes ou «prêts structurés», dont 6 milliards seraient, selon notre administration, en dehors de la «Charte Gissler» (ou charte de bonne conduite).

Ces produits de financement «structurés» reposent sur des taux d'intérêt aux formules «exotiques» et alambiquées, indexés sur des valeurs extrêmement volatiles, pouvant baisser ou augmenter dans des proportions importantes et impossibles à maîtriser.

Cette complexité et cette opacité rendent difficiles tout contrôle. La question de l'égalité dans la maîtrise des produits proposés entre contractants, prêteurs et emprunteurs, est posée.

La plupart des élus ne sont pas armés pour analyser la complexité des produits financiers structurés.

Ceux-ci apparaissent comme une affaire de spécialistes traitée entre spécialistes pour des spécialistes. Dexia se défend d'avoir piégé les collectivités locales concernées en indiquant notamment que, deman-

La médiation « Gissler »

Celui qui a donné son nom à la charte de bonne conduite signée le 7 décembre 2009 entre les associations d'élus locaux et les principaux établissements de crédits intervenant dans le financement des collectivités territoriales, l'inspecteur général des Finances Eric Gissler, a été chargé par le gouvernement d'une mission de médiation entre les banques et les collectivités territoriales.

Sa lettre de mission consiste, dans le cas où il est saisi par une collectivité locale ou par une banque, à formuler un diagnostic sur la situation et à «évaluer les efforts nécessaires de part et d'autre» et, à cet effet, de «recommande[r] des pistes de solution» en vue de trouver «un accord équilibré».

Ses recommandations ne sont contraignantes ni pour les collectivités locales ni pour les banques. Son intervention cesse lorsqu'une procédure judiciaire est engagée. Sa mission a récemment été prolongée par le gouvernement.

De son côté, la Cour des Comptes a estimé l'encours de la dette publique locale constitué d'emprunts structurés entre 30 à 35 Md€, dont 10 à 12 Md€ présentent un risque potentiellement élevé. D'autres banques sont également à l'origine de tels prêts, comme le Crédit Agricole, la Banque Populaire Caisse d'Épargne ou la Société Générale.

Le 23 novembre 2011, devant la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur les produits financiers à risques souscrits par les acteurs publics locaux, Philippe Parini a avancé le chiffre de 537 collectivités concernées par des emprunts adossés à la parité euro/franc suisse qui figure parmi les produits les plus toxiques.

Ce sont également les prêts antérieurs que ces organismes bancaires ont proposé aux collectivités de renégocier, précarisant encore plus leur situation financière avec de nouveaux prêts à la dangerosité évidente.

ses, elles étaient le plus souvent accompagnées de «cabinets de conseil expert».

C'est un sujet suffisamment grave pour que l'Assemblée Nationale ait, le 8 juin 2011, voté la création d'une commission d'enquête parlementaire sur ces emprunts contractés par les collectivités locales. Plusieurs banques sont d'ores et déjà assignées en justice par des élus locaux.

Les collectivités locales sont d'autant plus enclines à se retourner contre les banques que ce sont les contribuables locaux qui risquent fort de se retrouver à l'amende, par une augmentation des impôts locaux et/ou par un déficit de services publics et/ou par un gel des investissements d'avenir et ce sur des périodes qui peuvent aller jusqu'à quinze à vingt ans, surtout si les modalités de sortie de ces emprunts se traduisent, pour les collectivités concernées, par de prohibitifs taux d'intérêt ou indemnisés couvrant le risque.

le prix de l'argent !



Le recours à l'emprunt, c'est la conséquence de la baisse des dotations générales de fonctionnement dont l'État a décidé le gel de 2011 à 2014, décision prise après avoir limité les compensations dues à la baisse des recettes des impôts et aux transferts de compétences, dans un contexte où jouent également les effets de la crise sur les recettes fiscales.

Aujourd'hui, l'intoxication des emprunts souscrits par les collectivités locales risque bien d'avoir comme conséquence un tarissement pour les collectivités locales de tout recours possible à l'emprunt, les banques refusant désormais de prêter.

C'est donc bien une situation potentiellement difficile pour nombre de collectivités amenées à faire des choix budgétaires dont les premières victimes risquent fort d'être leurs administrés à travers les coupes sociales qu'elles vont être contraintes d'effectuer.

Qu'est-ce que DEXIA ? De la CAECL à la banque DEXIA...

«Nous ne sommes plus au beau temps de la CAECL» nous disait dans un groupe de travail récent Vincent Mazauric, directeur adjoint en charge de la gestion publique.

La Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL), établissement public, est créée en 1966 pour répondre aux demandes de prêts en hausse des collectivités territoriales alors sous la tutelle de l'État. Service de la Caisse des Dépôts et Consignations, elle s'y est progressivement substituée dans l'octroi des prêts aux collectivités territoriales. Le 4 octobre 1987, la CAECL se transforme en société anonyme. C'est la naissance du Crédit local de France où la majorité des capitaux est d'abord publique avant que l'établissement ne soit privatisé, partiellement en novembre 1991, puis entièrement en 1993, les toutes dernières parts de l'État étant vendues dans le contexte de la fusion du CLF et du Crédit Communal de Belgique. C'est cette fusion qui donne naissance fin 1996 à la banque Dexia, groupe européen.

Dexia a continué de bénéficier auprès des collectivités locales de l'image rassurante du Crédit local de France, héritier direct de la CAECL, service dépendant de la Caisse des Dépôts. Mais la réalité est désormais toute autre. La privatisation a imposé sa logique : la recherche du profit.



QUELS MOYENS POUR LE COMPTABLE ?

La crise financière de 2008 avait déjà attiré l'attention sur les risques encourus par les collectivités locales dont la capacité à emprunter avait été libéralisée sur un marché financier à risques comprenant des offres d'emprunts structurés.

Nous avons déjà dénoncé, à l'époque, l'abandon par l'État de l'encadrement du crédit des collectivités territoriales, dans un contexte de privatisation des banques publiques, sous prétexte de permettre aux collectivités d'élargir leur source de financement, de les responsabiliser et de libérer leurs initiatives.

La Cour des Comptes, dans un rapport de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale, considère que «le cadre juridique peu contraignant applicable aux emprunts des collectivités locales a rendu l'exercice des contrôles difficile, qu'il s'agisse du contrôle de légalité ou de celui des comptes publics». «Il a, en revanche» souligne-t-elle «permis aux collectivités locales de recourir à un vaste éventail de produits de financement, qui s'est progressivement élargi à des emprunts de plus en plus risqués».

Les rares textes auxquels pouvaient se référer les comptables étaient loin de les armer dans ce qui aurait pu être leur mission d'expertise et de conseil en la matière.

La circulaire du 15 septembre 1992

La circulaire interministérielle du 15 septembre 1992 ne portait que sur les contrats de couverture des risques de taux d'intérêt, comme les SWAP (contrats d'échange de taux d'intérêt), des opérations par nature aléatoires puisque liées à des anticipations sur les évolutions des marchés financiers.

Tout en rappelant la légalité de ces contrats, la circulaire avait pour objectif de préciser de quelle façon ils doivent s'insérer dans le régime budgétaire et comptable applicable aux collectivités locales et à leurs établissements publics, précisant en particulier certains aspects du contrôle de légalité dévolu aux services préfectoraux.

Cette circulaire rappelait que les collectivités locales ne peuvent légalement agir que pour des motifs d'intérêt général, ce qui exclut la finalité purement spéculative. Elle rappelait également que les instruments financiers qui contreviennent à l'obligation de dépôt des disponibilités auprès du Trésor Public ne peuvent être utilisés. Compte tenu de la nature de ces contrats, comment les services de ce qui était encore alors la DGCP pouvaient-ils toujours apprécier avec aisance le caractère non spéculatif et la conformité au critère d'intérêt général de tel ou tel contrat de couverture des risques de taux d'intérêt ?

La circulaire du 25 juin 2010

Après la crise de 2008, la circulaire interministérielle du 25 juin 2010 constitue la première mise en garde digne de ce nom. Elle définit les quatre grands types de produits structurés mais la mission de conseil du comptable demeure difficilement opérante.

Ainsi, dans l'instruction qui accompagne la circulaire de 2010, nous pouvons lire que «du fait de son expertise réglementaire et comptable, il peut aider les organismes publics locaux à prendre les meilleures décisions en toute connaissance de cause». Il peut notamment à cet effet réaliser des analyses financières qui permettent à la collectivité concernée d'avoir une vision globale de son endettement, de ses engagements et de leur poids dans son budget.

«Sans empiéter sur la libre administration des collectivités, ni sur le contrôle de légalité, [il] peut être conduit, même si son conseil n'est pas sollicité, à alerter, de sa propre initiative, une collectivité à propos d'un risque qu'il aurait repéré dans l'endettement de celle-ci et les produits financiers».

Les limites du conseil sont non seulement rappelées mais, le cas échéant, l'évaluation du risque doit être exercée «avec prudence» du fait de la «technicité des emprunts structurés» qui «rend difficile la prévision de l'évolution». C'est effectivement là toute la difficulté et la nocivité de ces produits.



Emprunts toxiques

QUELS MOYENS POUR LE COMPTABLE ?

Charte de bonne conduite, dite charte « Gissler »

De son côté, la charte de bonne conduite signée le 7 décembre 2009 entre les associations d'élus locaux et les principaux établissements de crédits intervenant dans le financement des collectivités territoriales, est entrée en vigueur le 1er janvier 2010.

Qualifiée « d'instrument qui permet de concilier au mieux le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales d'une part, et le respect des règles de concurrence entre les banques d'autre part », cette Charte est censée « assurer la complémentarité entre le recours à l'innovation financière qui a souvent permis aux collectivités locales des gains significatifs en matière d'intérêts financiers et leurs contraintes spécifiques liées à leur caractère public ». Elle comprend six engagements, quatre pour les établissements bancaires et deux pour les collectivités locales.

Les établissements bancaires renoncent à proposer certains produits financiers aux collectivités locales et s'engagent à une plus grande transparence dans la présentation des inconvénients et des risques des produits proposés, en fonction d'une grille de classification de ces produits classés en fonction de leurs risques. Côté collectivités locales, l'exécutif s'engage à la même transparence vis-à-vis de l'assemblée délibérante.

Toutes ces dispositions ne sont donc dans l'ensemble guère contraignantes pour la collectivité. Ces circulaires n'ont, pour la Cour des Comptes, qu'une « valeur normative limitée », tout comme la charte de bonne conduite.

Dans son rapport de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale, la Cour des Comptes note que les collectivités et leurs établissements publics disposent d'une très grande liberté en matière de souscription de contrats d'emprunts ou de contrats de produits dérivés, sans que la réglementation des marchés publics ne soit applicable à ces contrats.

La Cour note également que les comptables du Trésor Public ont été peu sollicités préalablement aux décisions sur la dette des collectivités locales.

Elle considère, qui plus est, « qu'ils ne sont pas toujours en capacité d'apporter un conseil répondant aux besoins des gestionnaires locaux dans ce domaine ».

D'un bout à l'autre de la chaîne, quelqu'un est-il bien en capacité de maîtriser ces produits ? C'est là une limite également valable pour la mission de conseil. La sensibilisation à ces produits a débuté en 2007 au sein de l'ex-DGCP avec la formation de 250 agents et... l'appui technique de Dexia.

Si la formation s'est élargie après 2008 et si les comptables du réseau pouvaient transmettre, pour expertise, à l'administration centrale les dossiers qui leur semblaient complexes et risqués, il faut savoir que le recours par les collectivités locales et organismes publics aux emprunts structurés s'est généralisé à partir du début des années 2000 avec un fort développement en 2006.

L'administration centrale le rappelle volontiers : « le comptable public n'assume pas le contrôle de légalité et, dans son rôle de conseil, il n'est pas obligatoirement consulté ».

D'ailleurs, les grandes collectivités locales ont leur propre direction financière et c'est pour les plus petites des collectivités que le rôle d'expertise et de conseil est le plus appréciable et le plus apprécié.

Pour autant, il ne s'agit pas d'affirmer que la direction défendra le comptable. Encore faut-il lui donner les moyens, tant au niveau de la formation que des effectifs de « son poste » qui lui permettront d'assurer un véritable conseil basé sur une réelle possibilité d'expertise et d'en assurer le suivi. Ces éléments relèvent bien de la responsabilité de la direction générale des Finances publiques, du ministre des comptes publics mais également du ministre de l'Intérieur pour ce qui concerne les services préfectoraux. C'est donc bien de la responsabilité du gouvernement. Encore une fois le désengagement de l'Etat a des conséquences que personne ne doit ignorer.

LE BUDGET : un enjeu pour la collectivité, une responsabilité pour le comptable

La recherche du moins d'Etat, au nom de la réduction des « déficits publics », s'est traduite pour les gouvernements successifs par le désengagement de l'Etat vis à vis de ce que la nation considérait comme inhérent à ses responsabilités en matière d'équipement, de transports, d'action sociale, d'éducation et de culture, ... au détriment des collectivités locales. Ce qui a obligé nombre de celles-ci à se substituer en partie à l'Etat alors que les besoins sociaux, d'équipement, d'infrastructures, de logements se multiplient.

Pour garder une population sur leurs territoires, les élus locaux sont amenés à rechercher de nouvelles sources de financements pour investir sur l'avenir tout en ayant des recettes moindres du fait de la situation sociale.

Les projets de développement d'infrastructures permettant de répondre aux besoins de la société impliquent d'investir des fonds sur plusieurs années et d'avoir de fait recours à l'emprunt. Une collectivité qui ne se poserait pas la question de son développement futur et n'aurait aucun projet d'investissement serait une collectivité à l'avenir hypothéqué.

Mais toutes les collectivités ne sont pas égales devant ce risque car elles ne disposent pas du même tissu social et donc des mêmes facilités bancaires.

Seules les collectivités à fort attrait économique peuvent s'en sortir. Les autres, faute d'ambition gouvernementale en matière d'aménagement du territoire, sont souvent obligées, soit d'en passer par la loi du marché qui comme chacun le sait ne recherche évidemment qu'un intérêt à court terme, soit de faire le choix d'exclure l'accès à certaines prestations collectives (cantines, activités périscolaires) ou de supprimer certaines prestations (transports scolaires, portage des repas...).

Un contexte fluctuant

Des recettes compromises : la taxe professionnelle supprimée ...

La suppression récente de la taxe professionnelle (TP), jusqu'alors premier impôt local, se traduit par une refonte de l'imposition locale aux bénéficiaires des entreprises. Les collectivités locales qui réalisaient il y a peu encore les trois quarts de l'investissement public en France y ont perdu une marge de manœuvre fiscale d'importance. Elles s'inquiètent aujourd'hui des modes de compensation et de leur évolution. Le gouvernement, en choisissant d'alléger la facture globale des entreprises, reporte la charge correspondante sur les ménages dont la contribution est de plus en plus lourde alors que :

– Les impôts locaux augmentent dans un contexte de crise (avec de plus en plus de chômeurs et de précaires insolubles), alors que les besoins en aide sociale augmentent.

– Certaines sources de financement comme les droits de mutation à titre onéreux sont en repli, alors que les transferts de compétences dans le cadre de la décentralisation sont compensés sur la base d'une évaluation datée de leur coût.

– La loi de finances pour 2010 a remplacé la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (CET) (cotisation foncière des entreprises (CFE) et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)).

...et un avenir incertain avec les nouveaux mécanismes de compensation

Les Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), institués par la loi du 29 juillet 1975 qui créait celle-ci, ont été supprimés en 2011.

Alors que le montant des dotations de l'État est désormais gelé, de nouveaux mécanismes de compensation ont été mis en place avec pour effet une redistribution des recettes entre collectivités. Si la Loi de Finances pour 2011 a créé trois fonds de péréquation entre collectivités (DMTO, CVAE et FNPRIC), ces nouveaux mécanismes suscitent interrogations et débats, de nombreuses inconnues demeurant quant au maintien du niveau des recettes.

Il est évident que les ressources d'une collectivité locale doivent permettre l'action publique et sociale relevant de ses compétences. Les ménages et les entreprises doivent y contribuer, sans que pour autant les ménages soient les éternelles victimes d'un transfert toujours plus insupportable de la richesse du travail vers la capital.



Des recettes pas toujours digestes

Dans un tel contexte de difficultés financières des collectivités locales, les élus ne cessent de chercher de nouvelles sources de financement en augmentant notamment l'émission de Procès Verbaux ou par la création de taxations supplémentaires qui viennent frapper le niveau de vie des redevables, tel le vote récent par les parlementaires de la taxe sur les propriétaires résidents de mobile-home qui ne sont pas tous riches et échappent ainsi à leur logement précaire en saison estivale.

Mesures qui ont des répercussions inadmissibles sur le pouvoir d'achat des salariés déjà frappés de toutes parts au nom de la crise et de la lutte contre les déficits publics. Et ceci avec irrémédiablement un impact sur l'activité économique locale.

Budget et emprunts des collectivités

Des règles à respecter...

Comme le rappelle la Cour des Comptes dans son rapport de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale, et ce, contrairement à l'État, l'ensemble des « flux de dette » (emprunts nouveaux et remboursements) des collectivités territoriales doit être budgété.

L'emprunt est réservé au financement de la seule section d'investissement. Le remboursement du capital doit être assuré tous les ans par des ressources appropriées, essentiellement l'auto-financement. Il ne peut donc servir à rembourser la dette existante.

...Des pièces à fournir...

Le comptable public auprès des collectivités locales et établissements publics est chargé du contrôle de régularité, non d'un contrôle d'opportunité. Il vérifie ainsi la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits, l'exacte imputation de la dépense et la validité de la créance sur la foi de justificatifs. Il s'appuie sur la décision ou les délibérations de l'ordonnateur.

La Cour des Comptes elle-même, dans son rapport de juillet 2011 considère inadapté le décret de 1983, modifié en 2003, fixant la liste des pièces justificatives.

Un ancien T.P.G. auditionné par la Commission d'enquête parlementaire sur les produits financiers à risques souscrits par les acteurs publics locaux recensaient pour les emprunts les pièces suivantes : le tableau d'amortissement et les avis d'échéance et de domiciliation, la délibération exécutoire ou la décision. Le comptable vérifie le montant de l'annuité par rapport au tableau d'amortissement, il s'assure que l'emprunt a fait l'objet d'une délibération validée par le contrôle de légalité. Cette délibération ne faisant pas forcément état de la nature et des caractéristiques de l'emprunt.

...mais il en faudra plus pour garantir l'équilibre des finances locales !

Les personnes auditionnées (les services de l'État, tant préfectoraux que comptables) par cette commission considèrent nécessaire un cadrage national lisible, une formation pointue des personnels concernés. Elles préconisent pour nos services la présentation dans les annexes budgétaires des différentes catégories d'emprunts, et insistent sur une plus grande lisibilité des charges financières au delà des intérêts versés pendant l'année en cours.

Philippe Parini continue de prétendre s'appuyer sur la médiation Gissler. Cette charte de bonne conduite apparaît manifestement insuffisante car des produits financiers, constituant une menace pour l'équilibre dans la durée des finances locales, sont susceptibles d'échapper à ces critères.

Dans son rapport de juillet 2011, la Cour considère qu'il faut revoir la Charte et en élargir le recensement des produits à risques.

La Cour dénonce la période de bonification d'intérêts qui revient à minorer la charge d'intérêt due à court terme pour la reporter sur les exercices ultérieurs.

Elle estime nécessaire une diversification des sources de financement des collectivités locales, évoquant les pistes du financement obligatoire pour les grandes collectivités et, plus généralement, considère que « la création d'une agence de financement des collectivités locales pourrait fournir une solution supplémentaire », « sous réserve que soient respectées les conditions nécessaires à son bon fonctionnement ».

Elle décommande par ailleurs une « structure de défaisance » prenant en charge les emprunts les plus risqués, « sans que les collectivités qui les ont souscrits en supportent le coût de sortie ».

Budget et emprunts des collectivités

Plus fondamentalement, il ressort de son rapport de juillet 2011 la nécessité de renforcer le rôle des assemblées délibérantes en leur permettant de débattre à l'occasion de l'adoption du budget de la gestion de la dette sur la base de la présentation d'un rapport annuel. Parmi ses autres recommandations :

- prendre garde à l'utilisation des ratios et indicateurs élaborés à partir de l'annuité de la dette ;
- introduire dans la comptabilité des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des organismes publics de logement social une obligation de provisions pour risque en matière de dette à hauteur, au minimum, pour les contrats prévoyant initialement un taux inférieur au taux du marché, du gain budgétaire artificiel ainsi créé, alors que d'autres préconisent une « interdiction de tous les produits ne permettant pas une gestion maîtrisée de la fiscalité ».

La question de légiférer dans le respect de l'autonomie de gestion des collectivités locales est aujourd'hui ouvertement posée par certains. La Cour des Comptes considère que « la liberté d'emprunter accordée aux collectivités locales est souvent présentée comme la conséquence du principe de libre administration des collectivités territoriales mais qu'elle « n'interdirait cependant pas, si un intérêt général le justifiait, que cette liberté soit encadrée par la loi ».

Comme le fait valoir le président de la Commission d'enquête parlementaire : « De même qu'avoir son permis de conduire ne dispense pas de respecter le code de la route, peut-il y avoir permis d'emprunter sans code de l'emprunt ? »



Pour lutter contre la toxicité des emprunts : le contrôle démocratique !

Les collectivités tentées, d'emprunter à la suite d'une fragilisation de leurs finances, sont insuffisamment armées pour apprécier les produits structurés qui leur sont proposés.

Pas plus que les initiateurs de ces produits financiers « structurés » ou que les membres des assemblées locales élues, les comptables publics ne sont en capacité de prévoir l'évolution de ces derniers et de leurs intérêts.

Plus fondamentalement, la question posée à la collectivité est celle de l'existence de tels prêts et de la possibilité pour des collectivités publiques d'y recourir.

Les conditions promotionnelles liées les premières années à ces prêts dissimulent, comme les situations financières d'un certain nombre de collectivités l'ont révélé en 2008 et continuent de le révéler pour d'autres aujourd'hui, de graves menaces sur leur équilibre dans un terme plus ou moins rapproché.

Que soient ou non appropriés les outils de l'analyse financière par le comptable public ne changent malheureusement rien à cette réalité, une fois ce type d'emprunts autorisé à la souscription.

Les dispositions prises jusqu'à aujourd'hui n'apparaissent que comme une série de cautères sur une jambe de bois qui ne règlent pas le problème de fond.

Compter sur la Charte Gissler et sur une médiation entre collectivités locales et banques ne rétablit pas une égalité de rapport entre les contractants de tels prêts, les élus locaux étant confrontés à la recherche d'une solution de sortie.

Aucune décision véritable ne semble prise qui puisse gêner les banques ou faire croire à une remise en cause de la libre administration des collectivités locales.

Les autorités publiques donnent ainsi l'impression de tâtonner ou, pire, de ne pas s'attaquer réellement au problème et à sa source.

N'est-il pas temps de légiférer et ainsi de donner au comptable public le moyen d'un rôle de conseil renforcé auprès des collectivités locales, en interdisant les emprunts les plus risqués et en permettant au comptable en lui donnant les outils et formations appropriés d'identifier ces emprunts ?

Pour défendre nos missions auprès des collectivités locales : les renforcer !

La réalité dans les trésoreries en charge du secteur public local est malheureusement affectée par les choix budgétaires effectués au détriment du service public. Les suppressions d'emplois et le non renouvellement de deux départs en retraite sur trois fragilisent celles-ci. C'est le maillage territorial et la proximité des services de la DGFIP qui sont aujourd'hui menacés.

Cette proximité, c'est un travail au quotidien tout au long de l'année et pas seulement au moment de l'élaboration du budget avec les collectivités locales notamment les plus petites.

Malgré cette réalité, les collectivités locales n'en restent pas moins globalement satisfaites du travail des agents de la DGFIP.

Pour l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires, outre le fait que les élus ne souhaitent pas mettre en péril leur trésorerie en constatant ouvertement un état de fait moins favorable, ce qui prouve leur attachement à ce service public, c'est la conscience professionnelle des agents de la DGFIP qui a permis de maintenir un niveau de service globalement positif.

Cette qualité a un prix ! Ce prix, c'est la santé des agents qui « prennent sur eux » en différant ou en ne prenant pas leurs congés, leurs RTT, leurs temps partiels, en multipliant les écrêtements d'heures et en gonflant leur compte-épargne-temps.

L'actualité, c'est bien de renforcer les missions de la DGFIP auprès des collectivités. L'administration se doit de donner aux comptables les moyens de l'expertise, du conseil et du suivi. Elle doit lui donner les moyens de renforcer les relations entre l' élu et le comptable, les personnels administratifs des collectivités locales et les agents des postes comptables.

Ce renforcement passe par des échanges permanents et réguliers entre services ordonnateurs et services comptables de la DGFIP tout au long de l'année, ce qui rend indispensable un niveau d'emplois à la hauteur de l'enjeu.

De par la fragmentation et l'industrialisation de leur travail, de par la diminution de la substance du contenu de leur mission, les agents souffrent de la déperdition de leurs connaissances professionnelles et de leur technicité. Ils sont le plus souvent réduits à des « presses-boutons » et amenés à n'exercer que des « ersatz » de missions, sans appréhender la finalité du contenu de leur travail.

En renforçant les missions auprès des collectivités locales, ce qui contribue à inscrire dans le paysage de façon durable les outils d'une démocratie de proximité, les agents, acteurs du service public instrument essentiel de la cohésion sociale, retrouveront dans leur activité tout le sens de leur travail et le fondement de leur mission.