

« Je crois à une vision moderne de l'intercommunalité »

par Jean-Pierre Sueur*

La part de l'emprunt dans le financement a diminué

L'évolution nominale de l'encours et des annuités, intervenue dans un contexte général de croissance des budgets locaux, ne saurait occulter le fait que la part de l'emprunt dans le financement des investissements des collectivités territoriales a sensiblement diminué depuis une dizaine d'années. C'est ainsi que l'emprunt, source de la moitié du financement des dépenses d'équipement des collectivités territoriales au début des années 1980, n'en représentait plus que le tiers en 1990.

Cette évolution s'explique largement par l'augmentation de l'autofinancement (47 % du financement total des investissements en 1990) due à un effort soutenu d'économies de gestion et à un recours accru à la fiscalité locale. Mais elle est aussi la résultante de la forte progression au cours de ces dernières années des dotations de l'Etat, notamment la dotation globale de fonctionnement.

Le total des encours, en 1990, atteint un montant (environ 450 milliards de francs) qui, contrairement à ce qui peut être dit ici ou là, ne présente pas un caractère alarmant. Je récusé par conséquent toute approche exagérément pessimiste de la dette des collectivités locales. Mais l'évidence est là, certaines communes se sont lourdement endettées au cours de ces dernières années pour des raisons très diverses.

L'Etat

n'est pas garant

Parmi celles-ci, il faut citer une maîtrise parfois insuffisante du coût des investissements qui entraîne un endettement non prévu au départ, la mise en jeu de garanties d'emprunt, des difficultés conjoncturelles (manque d'enneigement dans les stations de sports d'hiver, etc.).

La tentation est souvent très forte pour les collectivités concernées et parfois les établissements prêteurs de se tourner vers l'Etat. Je tiens à

apporter, à ce sujet, une réponse très claire : l'Etat, qui n'est pas partie au contrat de prêt, n'a pas vocation à garantir en dernier ressort les emprunts contractés par les collectivités territoriales.

En supprimant tout régime d'approbation préalable et tout contrôle a priori du préfet sur les emprunts des collectivités locales, la loi du 2 mars 1982 a, en effet, institué un régime de liberté et répondu ainsi à l'attente des élus locaux. Les collectivités se sont vu reconnaître le droit de souscrire avec le prêteur de leur choix, aux taux et conditions fixés par le contrat.

La responsabilité est l'indispensable contrepartie de la liberté. Aux collectivités locales de l'assumer. Toute approche qui viserait à substituer l'Etat aux collectivités territoriales, outre qu'elle serait fondamentalement contraire aux principes de la décentralisation, ne pourrait que favoriser un laxisme de l'emprunteur et une insuffisante appréciation du risque par le prêteur. Autant d'écueils qu'il faut évidemment éviter.

Il n'est pas cependant dans mes intentions de nier les responsabilités qui sont celles de l'Etat : il ne peut se désintéresser de situations dont il mesure le caractère préoccupant.

Quel doit être son rôle ? D'abord, veiller à l'application de la loi et tout particulièrement au respect des dispositions relatives au contrôle budgétaire a posteriori. Ce contrôle est exercé par le préfet en liaison étroite avec les chambres régionales des comptes, conformément à la loi du 2 mars 1982. Le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget s'efforcent, dans les instructions qu'ils donnent aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux, de prévenir et de régler dans les meilleures conditions possibles les difficultés naissantes.

Des procédures d'alerte sont envisagées

La Cour des comptes a récemment entrepris une enquête ayant pour objet d'envisager les conditions d'une modernisation du contrôle budgétaire. Le gouvernement en tirera tous les enseignements utiles en ce qui concerne les modifications susceptibles d'être apportées au dispositif actuel. De même, une plus grande transparence des documents budgétaires, un effort significatif de formation des personnels de préfecture, la mise au point de logiciels adaptés, la conception de procédures d'alerte reposant sur certains clignotants sont d'ores et déjà envisagés.

Une réflexion est également engagée sur la création d'observatoires régionaux du financement local qui se substitueraient aux comités régionaux des prêts, devenus sans objet du fait de la banalisation du crédit aux collectivités territoriales.

Seconde priorité du gouvernement : la réforme de la nomenclature comptable applicable aux communes. Depuis juin 1990, un comité consultatif, composé de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des

fonctionnaires territoriaux, travaille en ce sens. Il proposera bientôt différentes mesures rapprochant la nomenclature actuelle du plan comptable général de 1982. L'objectif est clair : il s'agit d'intégrer dans la comptabilité communale les grands principes de prudence, de régularité, de sincérité et d'image fidèle auxquels se réfère le plan comptable général, tout en respectant la spécificité des collectivités locales.

Une approche consolidée des comptes

Enfin, il importe de parvenir rapidement à une présentation consolidée des comptes locaux permettant aux habitants de la commune, aux élus ainsi qu'aux organismes prêteurs de disposer de l'information la plus complète possible sur la situation réelle de la collectivité. Le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et en cours d'examen au Sénat, propose d'importantes avancées en ce sens : il prévoit que seraient retracés, dans les documents budgétaires, l'ensemble des engagements pris par les collectivités locales dans des organismes de droit public comme de droit privé (associations, sociétés d'économie mixte, etc.). Cette disposition est essentielle.

Je suis en effet persuadé qu'une approche consolidée des comptes de l'ensemble des personnes morales à laquelle participent les collectivités locales est indispensable pour permettre aux établissements financiers d'appréhender l'endettement réel des collectivités et d'éviter que se renouvellent certains errements récemment apparus au grand jour.

Développer la coopération intercommunale

Reste enfin une piste qui me paraît riche de promesses : le développement de la coopération intercommunale. Syndicats, districts, communautés urbaines, demain communautés de communes et communautés de villes, ont un rôle important à jouer dans le financement de projets de développement, aussi bien en matière d'action économique que d'aménagement de l'espace.

Est-il irréaliste de penser que bientôt se constitueront des groupements de communes à vocation financière qui négocieront de manière globale les emprunts, ainsi que le propose le rapport du sénateur Loridan ? Je suis de ceux qui croient beaucoup à cette vision moderne de l'intercommunalité qui est au cœur du projet de loi d'orientation.

Au total, il faut se doter d'instruments d'analyse et d'action plus précis et plus efficaces. Mais cela doit se faire dans le strict respect de l'esprit de la décentralisation, qui suppose que les compétences et les responsabilités des uns et des autres soient clairement assumées.

Secrétaire d'Etat
chargé des Collectivités locales.