

**COMMENT
SORTIR LES
COLLECTIVITÉS
LOCALES DE LA
FINANCIARISATION ?
QUELLES
ALTERNATIVES
POLITIQUES ?**

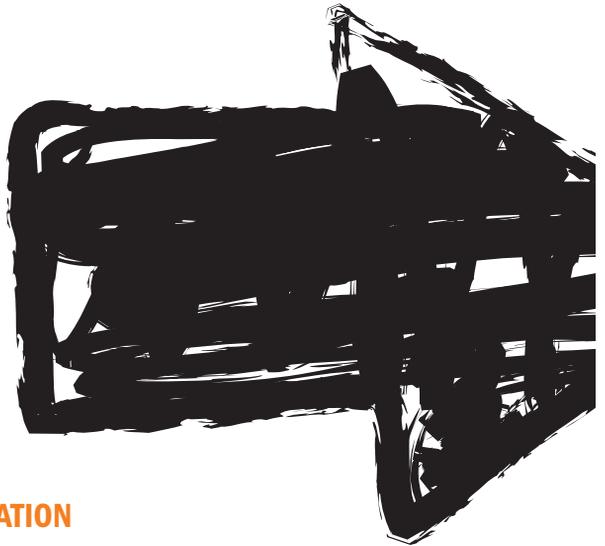


Les collectivités locales sont un échelon essentiel de la définition de politiques publiques, de la fourniture des services essentiels, de l'activité économique et des politiques de l'emploi. C'est également un échelon essentiel de la définition des politiques de solidarité (logement, formation professionnelle, insertion...). Or la crise financière de 2008 a considérablement impacté leur capacité de financement et va quelquefois jusqu'à mettre à mal leur autonomie politique.

Comment les institutions financières ont progressivement réduit la capacité d'action des collectivités locales allant, dans certains cas, jusqu'à une totale dépendance vis-à-vis des marchés financiers ? Comment établir plus d'indépendance du secteur local face aux marchés financiers ? Comment se détacher du court-termisme des marchés financiers et renouer avec une action de long terme permettant un développement réellement durable et une transition sociale et écologique des territoires ?

La crise financière de 2008 a exacerbé la concurrence entre les territoires. Elle a provoqué une augmentation de l'inégalité. Elle a mis à mal le financement de l'investissement des collectivités locales. Par ailleurs, la réorganisation de la fiscalité, au profit des entreprises, a désorganisé certains budgets municipaux.

Tous ces freins au financement du développement se sont cumulés alors que la décentralisation a donné de nouvelles compétences aux collectivités locales (sans transfert suffisant de moyens financiers) et que la crise a montré qu'elle n'était pas seulement une crise financière mais une crise globale qui fait émerger de nouveaux besoins et de nouvelles ambitions citoyennes et locales.



LA FINANCIARISATION, L'URBANISATION ET LA DÉCENTRALISATION

La phase de financiarisation, ou phase du « capitalisme financier », consiste en la subordination de l'ensemble des décisions et des activités au marché mondial des capitaux. C'est la rationalité du marché des capitaux qui s'impose au détriment des besoins. Elle se traduit par des politiques d'ajustement structurel au niveau des États comme au niveau des collectivités locales.

Dans l'histoire des différentes phases du capitalisme (Braudel et Wallerstein), cette phase du capitalisme financier l'a emporté sur la phase précédente de capitalisme industriel.

Elle a permis aux entreprises multinationales d'imposer des politiques nationales et locales servant leurs intérêts. Le premier outil utilisé a été les privatisations des services publics (ramassage des déchets, traitement des eaux, restauration scolaire, entretiens des voiries...).

Le second outil a été l'utilisation de la dette comme une arme pour justifier et imposer les plans d'ajustement structurel. Après avoir coupé les élites du Sud de leur population, la seconde phase de l'offensive a été menée dans les pays de l'Est. Aujourd'hui, elle concerne les classes populaires du Nord à travers les plans d'austérité et le développement du chômage de masse.

Mais si la crise de 2008 a démarré par une crise financière elle est aussi et surtout une crise idéologique. Nous faisons l'hypothèse que c'est une crise de la financiarisation. L'idée de repenser les notions



même de progrès et de modernité est posée, allant jusqu'à questionner notre modèle de croissance. C'est aussi une crise géopolitique et géostratégique, une crise de l'enchevêtrement des échelles et des territoires. Enfin, cette crise percuté la question écologique qui modifie profondément les perspectives.

Elle a une dernière particularité : elle s'exprime par l'endettement. Les réponses des classes dominantes est une réponse par l'offre et pas par la demande : au tarissement de la demande et pour maintenir le niveau de consommation, on fait appel à l'endettement. Les collectivités territoriales sont elle-mêmes embarquées dans la financiarisation à travers l'endettement.

LA DÉCENTRALISATION

L'évolution de la nature des États fait qu'ils doivent faire face aux contradictions des États nation. Dans une économie mondiale libéralisée, les États et leurs politiques sont contestés :

- États contestés par le haut : le marché des capitaux remet en cause les capacités d'action de l'État en tentant de lui enlever ses capacités d'investissement et d'intervention économique, de lui faire réduire ses dépenses improductives comme l'éducation ou la santé.
- États contestés par le bas : il y a quelques années, on disait que la participation des habitants constituerait, dans un contexte de remise en question du rôle de l'État, un facteur favorisant à la fois une nouvelle légitimité politique et une modernisation de la gestion publique locale.

En 2011, la contestation par le bas a pris une autre ampleur. Dans les mouvements Indignados et Occupy, des mouvements pacifiques dénonçant les abus du capitalisme financier, on peut voir une contestation des États venus au secours des banques en 2008, les renflouant et leur permettant de renouer avec les profits dès 2009. Pour preuve, les cinq groupes bancaires français ont réalisé, à eux cinq, 11 milliards d'euros de profits, soit 2 fois plus qu'en 2008 (Société Générale est la seule à annoncer une baisse de ses résultats (- 66 %)).

**LA CONTRADICTION
DE L'ÉTAT SELON ENGELS**
Engels met l'accent sur le caractère contradictoire de l'État. L'État est un état de classe qui défend, et impose, les intérêts de la classe dominante. Mais, indique Engels, pour être un État de classe, l'État doit aussi être au-dessus des classes. L'État est en même temps l'État de la classe dominante, en l'occurrence la bourgeoisie financière, et l'État porteur de l'intérêt général. La double nature de l'État est au cœur de la bataille de la souveraineté.

Les collectivités locales sont amenées à développer une nouvelle posture et on les pousse à se substituer à l'État pour les investissements lourds. De nouveaux objectifs, en plus de nouvelles compétences, sont conférés aux collectivités locales.

Cela marche pendant un temps mais ces transferts de compétences n'ont pas été accompagnés par des ressources suffisantes et certaines collectivités locales n'ont plus les moyens d'assurer certaines de leurs fonctions, y compris régaliennes, sur leur territoire.

Cette contradiction compétences / ressources est très forte dans la période néolibérale.

Pour les collectivités locales, la première question est l'insuffisance de transfert de ressources financières de l'État correspondant au transfert de compétences. La deuxième question est celle des emprunts toxiques.

LA FINANCIARISATION DE L'ACCUMULATION

Depuis les années 80, il y a une constance dans la dérégulation quelque soit la couleur du gouvernement. John Bellamy Foster l'appelle « La financiarisation de l'accumulation », Naomi Klein, la « Thérapie du choc » ou le « capitalisme du désastre ». Le cycle argent – marchandise - argent est préféré à un cycle « marchandise – argent – marchandise ». La déconnexion entre l'économie de la production et l'économie de spéculation est totale. Elle se traduit économiquement par une forte stagnation et un chômage important.





Il en est de même pour le financement des collectivités locales, marqué par une subordination croissante au marché. Devant la raréfaction des financements, les collectivités locales sont parties à la recherche de nouvelles sources :

- > le financement bancaire
- > le marché obligataire

Dans un premier temps, l'appareil d'État évite trop de désordre mais la très grande proximité des pouvoirs politique et économique provoque :

- > l'asphyxie des finances publiques
- > la liberté totale d'accumulation hors-sol
- > et quelquefois, la mise en place d'un système organisé d'abus de faiblesse

COMMENT SE FINANCENT LES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

Dès les années 80, le financement extérieur est soumis à la logique de la financiarisation. La déréglementation financière a été conjuguée à un premier acte de décentralisation. Au début des années 80, le régime français des emprunts est devenu un des plus libéraux d'Europe. C'est le produit :

- d'un retrait de la Caisse des dépôts et consignations,
- de la disparition quasi complète des crédits bonifiés
- d'une indexation des taux d'intérêts sur les taux des marchés des capitaux
- d'une diversification des emprunts
- les taux fixes des emprunts se sont accompagnés d'emprunts à taux variables
- et d'un essor de divers nouveaux produits proposés par les banques pour attirer le chaland et amener les élus locaux à prendre des risques.

LA DETTE ILLÉGITIME car contraire à l'intérêt de la population
Joseph Hanlon pose quatre conditions de prêt illégitime, duquel résulte une dette illégitime :

- un prêt accordé pour renforcer un régime dictatorial (prêt inacceptable),
- un prêt contracté à taux usurier (conditions inacceptables),
- un prêt accordé à un pays dont on connaît la faible capacité de remboursement (prêt inapproprié),
- un prêt assorti de conditions imposées par le FMI qui génèrent une situation économique rendant le remboursement encore plus difficile (conditions inappropriées).

LA NOTION DE DETTE ODIUSE est utilisée par le mouvement altermondialiste pour dénoncer le caractère odieux des plans d'ajustement imposés au Sud et des plans d'austérité imposés par la Troïka (Fonds monétaire international, Banque centrale européenne et l'Union Européenne) aux pays du Nord et des dettes qui en découlent. Ces plans sont assortis de conditions qui remettent en cause les droits qui sont à la base de la Charte des Nations-unies (licenciements massifs dans la fonction publique, démantèlement de la protection sociale et des services publics, diminution des budgets sociaux, augmentation des impôts indirects comme la TVA, baisse du salaire minimum, etc.).



LE FINANCEMENT EXTÉRIEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES A ÉTÉ PERTURBÉ PAR LA CRISE

Au cours du dernier trimestre 2008, on parlait surtout des produits structurés.

Ils avaient été appliqués entre les collectivités et les banques depuis les années 2000. Il s'agissait de produits volatiles à haut risque, de produits indexés sur des taux d'intérêt, sur le Franc suisse ou d'autres devises. En 2008, les index ont dérapé et les charges liées aux intérêts ont explosé. Certains emprunts de la Seine-Saint-Denis sont montés jusqu'à 23 % de taux d'intérêt, après un pic à 27 %, alors que le taux promis n'était que de 1,5 %.

Pour autant, l'accès au crédit n'a, dans un premier temps, pas été ra-



tionné pour autant : les banques ont continué à financer les collectivités. Au cours de l'été 2011, changement de décor : on commence à parler d'un changement total de l'attitude des banques vis-à-vis des collectivités locales. Certaines banques refusent de prêter aux collectivités. Cela résulte de plusieurs facteurs : d'abord, Dexia (qui représentait 40 % du marché des prêts aux collectivités locales) s'est retiré du marché. Qui peut remplacer ces 40%? Ensuite, les banques américaines se sont également retirées du refinancement des banques européennes au début de l'été 2011.

LE DÉPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS ET DEXIA

Au 1^{er} janvier 2013, la dette du Département s'élèvera à plus d'un milliard d'euros contractés auprès de 11 financeurs différents. Sur ce montant global, Dexia est concernée par 9 contrats de prêts pour un total de 372, 92 millions soit près de 35% de l'encours départemental.

A titre d'exemple sur un de ces contrats, le taux d'intérêt sur un prêt de 10 millions d'euros consenti au Département est passé le 24 janvier 2011 de 1,42 % à 24 % générant pour ce seul prêt un surcoût de 1,5 million d'euros. En février 2011, le département décide d'attaquer 11 contrats contestables au regard de leur caractère spéculatif, dont 3 concernent Dexia. Pour ces contrats, le département ne verse que les intérêts d'emprunt à hauteur du taux bonifié.

Parallèlement, le département mène une politique active de sécurisation de l'encours de la dette. Ainsi, la dette est positionnée à 64,25% sur les produits structurés contre 71,73% au 1^{er} janvier 2011. Au 1^{er} janvier 2009, cette part était encore de 92,96%.

Par ailleurs, l'accord international de Bâle 3 a fixé des exigences de liquidité et de fonds propres que les banques doivent satisfaire. Dans ces conditions, il s'est produit une raréfaction des produits bancaires, un durcissement des conditions de crédit.

Placé sous surveillance négative par Moody's, Dexia perd l'accès aux marchés. Son démantèlement est décidé et les filiales cédées sous la pression, à l'initiative du nouveau patron, Pierre Mariani, nommé en 2008. En France, la Caisse des dépôts, l'État et La Banque Postale doivent reprendre DMA, la filiale qui porte les encours, c'est-à-dire l'argent déjà prêté dont une bonne part sera tout de même remboursée. Et la Banque Postale va même jusqu'à prendre partiellement la place qu'occupait le marché du financement des collectivités locales. La future « banque des territoires », comme le dit son président du directoire, Philippe Wahl, pourrait mobiliser jusqu'à 4 milliards d'euros.

Le financement obligataire se développe en compensation. Les collectivités territoriales importantes qui

DE LA CAECL À LA DÉROUTE DEXIA

1993 : Pierre Richard, patron du Crédit local de France, filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et directeur adjoint de la Caisse, voit le poste de numéro un de la prestigieuse institution lui passer sous le nez au prétexte qu'il n'est pas inspecteur des finances.

1996 : La banque Dexia naît de l'alliance entre le Crédit communal de Belgique (1860) et le Crédit local de France (1987), société anonyme à caractère commercial issue de la privatisation de la CAECL (Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales), un établissement public administratif, dont la vocation première était de répondre aux besoins des collectivités locales.

1996 : Le Crédit local de France et le Crédit communal de Belgique fusionnent donnant naissance à Dexia.

30 septembre 2008 : La banque, qui ne parvient plus à se financer, est recapitalisée pour 6,4 milliards d'euros par les États belge, luxembourgeois et français. Dans la foulée, Dexia annonce un plan d'économies et sépare son portefeuille obligataire de 164 milliards d'euros du reste de ses activités.

5 février 2010 : La Commission européenne impose à la banque un plan de restructuration drastique en contrepartie des aides reçues en 2008. Dexia devra réduire son bilan de 35% en quatre ans.

27 mai 2011 : La banque accélère son programme de cession d'actifs et passe une provision exceptionnelle de 3,6 milliards d'euros. Les comptes basculent dans le rouge.

4 août 2011 : Après deux années de bénéfices, et après avoir passé des stress test avec succès, Dexia annonce une perte de 4 milliards d'euros en raison de la provision exceptionnelle.

4 octobre 2011 : Après un conseil d'administration fleuve, les actionnaires belge et français s'acheminent vers un démantèlement de la banque.

Novembre 2012 : Les deux États actionnaires de Dexia (la Belgique et la France) s'approprient à recapitaliser Dexia alors qu'ils ont déjà sauvé le groupe à deux reprises. Le financement pourrait se chiffrer à 7 milliards d'euros.



peuvent y recourir (régions, départements et grandes villes) rentrent dans la logique de la financiarisation. Certaines collectivités locales lancent des emprunts groupés pour que les petites collectivités puissent bénéficier de bonnes conditions d'emprunts. D'autres lancent des appels à l'épargne citoyenne.

La dépendance des collectivités territoriales reste néanmoins limitée vis-à-vis du financement extérieur (essentiellement bancaire) dont la part est minoritaire. Les emprunts ne concernent que 34 % de l'investissement public local. A la différence de l'État, les collectivités territoriales ne peuvent emprunter que pour leurs dépenses d'investissements et non pour leurs dépenses de fonctionnement. Cela a sûrement permis d'éviter des dégâts plus importants.

Par ailleurs, également à la différence de l'État, les collectivités locales profitent d'un dynamisme de leur fiscalité. Leur solde financier est tendanciellement équilibré et leur endettement n'est pas catastrophique. Elles ne sont donc majoritairement pas pieds et poings liés par la financiarisation. Par contre, il existe d'énormes inégalités.

Les collectivités territoriales traversent mieux la crise que l'État d'un point de vue financier. Néanmoins, l'État a amorcé une politique d'austérité à leur égard qui se répercute progressivement sur leur situation financière.

Que pouvons-nous faire face à ce système extrêmement efficace, à cette idéologie qui nous est imposée et à ce système qui avance masqué ?

Pour le moment, nous sommes en légitime défense face à ce capitalisme pur et nous n'avons plus d'institutions pour nous défendre.

1 - Inverser le raisonnement : De quoi a besoin la collectivité ?

- > Les ressources sont disponibles mais il est nécessaire de flécher les dépenses.
- > Une innovation en matière de changement structurel de crédit (appel à l'épargne, retour de la Caisse des dépôts et consignations, mutualisation, ...)
- > Un contrôle citoyen et démocratique est nécessaire : est-on politiquement responsable de contrôler ou de suivre la situation financière ? Aujourd'hui, il faut affirmer cette revendication de démocratie au niveau local, de droit de regard sur les investissements, sur les budgets locaux,...

2 - Réformer la fiscalité locale :

- > Inverser la tendance d'un transfert d'une contribution à la fiscalité locale toujours plus élevée des ménages au profit des entreprises.
- > L'acte III de la décentralisation prévoit de nouveaux transferts de compétences mais encore une fois sans transfert de financements. En effet, à compter de 2012, le cadre budgétaire contraint au niveau européen prévoit l'interdiction d'augmenter les dépenses des États.

Quelques propositions de court terme :

- > créer une dotation de solidarité urbaine qui peut être assise sur une captation des flux financiers créés par les marchés financiers et la spéculation. Cela suppose que les collectivités aient des moyens d'observation des marchés financiers.
- > Modernisation des taxes classiques de foncier et d'immobilier : donner au niveau territorial adéquat la possibilité de moduler et de se doter d'un zonage propre partant du principe que les collectivités doivent être maître de leur fiscalité
- > Renforcer la taxe sur les logements vacants, sur le foncier constructible mais que personne ne cherche à construire
- > Revaloriser correctement les valeurs locatives des bureaux et des particuliers. L'assiette serait mécaniquement plus importante.

Cette réforme doit respecter le principe que la fiscalité locale doit être redistributive.

3 - Construire des mécanismes de contrôle citoyen

Les gens ne revendiquent pas la responsabilité de s'approprier le système financier mais d'avoir un contrôle dessus. Les finances publiques doivent défendre les services locaux et l'opinion publique doit comprendre l'importance du retour aux financements publics.



LES QUATRE VIEILLES

La fiscalité locale repose sur 3+1 contributions principales :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (ménages / personnes physiques)
- et la taxe habitation.

La 4^{ème} vieille est la taxe professionnelle (45 milliards de rentrées fiscales en 2009). Elle a été remplacée en 2011 par la contribution économique territoriale (CET). Depuis, l'État compense à hauteur de 25 milliards le manque à gagner pour les collectivités territoriales. Mais le cadre budgétaire national contraint, mis en place à compter de 2012 dans la droite ligne des politiques d'austérité, risque d'annuler cette compensation et de gréver largement les ressources des collectivités locales.



LES BUDGETS PARTICIPATIFS

Il s'agit d'un processus de démocratie directe par lequel la population contribue à définir une partie de la destination des ressources publiques sur un territoire donné. Le contrôle populaire doit permettre une meilleure transparence et, in fine, une meilleure gestion des ressources locales ainsi qu'une diminution de la corruption. Outre ces transformations sociales, le budget participatif vise à inverser les priorités dans les décisions budgétaires et à réorienter les investissements notamment en faveur des besoins élémentaires ou les plus prioritaires.

4 - Permettre des alternatives locales

L'exemple des monnaies sociales complémentaires qui redonnent à l'argent sa valeur d'échange.

Elles sont à la croisée de plusieurs objectifs :

- > démocratique : créé par un collectif qui va définir ses propres règles,
- > rompant avec un modèle vicié, elles permettent de se réapproprier le rôle de la monnaie
- > outils de développement local car elles permettent à une collectivité locales de cibler une politique publique, permettent la relocalisation de l'économie dans des zones sous-monetarisées, et peuvent prévoir des micro prêts à taux très bas.

LES MONNAIES SOCIALES COMPLÉMENTAIRES

Plus de 5000 monnaies sociales complémentaires sont en circulation aujourd'hui dans le monde. La plupart permettent à des particuliers d'échanger des biens et des services en dehors du secteur marchand, tel les 400 Systèmes d'échanges locaux français. Il existe également des dizaines de monnaies sociales et complémentaires dans le secteur marchand dont 15 en France.

Quelques exemples :

Le Wir : créé en 1934 par 16 PME suisses, le Wir est la plus ancienne des monnaies sociales complémentaires. Elle a permis aux PME de faire face à la crise de 1929. Aujourd'hui, plus de 800 millions de Wirs sont en circulation entre 62,000 entreprises suisses. Elle peuvent également accéder à des prêts à taux très bas. Via cette monnaie complémentaire, ces PME ont accès à des liquidités sans avoir à toucher au franc suisse ainsi qu'à une clientèle, car le WIR ne circule que dans leur réseau. Ces entreprises profitent d'une certaine stabilité de cette économie suisse « parallèle » en quelques sortes puisque le WIR n'est pas convertible en franc suisse.

Las Palmas : la monnaie sociale complémentaire Palmas est un des produits les plus innovants de la banque communautaire Palmas. Elle est ancrée sur le Réal (1 Palma = 1 Réal). Une des principales caractéristiques du projet est que la somme des Palmas en circulation a un équivalent en monnaie nationale, qu'elle soit en réserve dans la banque Palmas ou en garantie des remboursements des microcrédits. La monnaie sociale Palma est ainsi un outil sûr et contrôlé, en laquelle les utilisateurs peuvent avoir confiance.

Aujourd'hui 300 commerçants, producteurs et prestataires de services acceptent les Palmas. Il y a environ 35,000 Palmas (soit 12,900 Euros) en circulation. Elle a permis de créer 1,800 emplois et de relocalisation des dépenses pour quelles profitent au développement local.





Comment construire le rapport de force ?

Trois modèles de transition se confrontent et l'évolution de la situation découlera de l'articulation entre ces tendances :

LE MODÈLE DE LA FINANCIARISATION

Pour sortir de la crise, il faut renforcer la logique de financiarisation et développer le marché mondial écologique, une idée défendue lors du Sommet de la Terre Rio+20. Il faut marchandiser et financiariser les services écosystémiques, la nature et le vivant, partant du principe que les services fournis ne sont pas assez efficaces car gratuits et non soumis au marché. Il faut donc les marchandiser, les financiariser et les privatiser et donc les donner aux multinationales seules supposées capables de gérer.

Cela se traduira pour les collectivités locales par un approfondissement de la crise actuelle. Une crise de l'accès aux finances mais également une crise du sens se confrontant à une contestation de plus en plus forte.

Compte-tenu de la crise de la mondialisation actuelle, nous ne pensons pas que cette voie soit à suivre.

DEUX MODÈLES ALTERNATIFS :

LE MODÈLE DU GREEN NEW DEAL qui propose de réformer le modèle capitaliste en revenant à ce qui faisait avant le tournant néolibéral et en créant de la régulation publique, en faisant évoluer la mondialisation vers des grandes régions et en relançant la croissance par la demande et par de grands investissements écologiques. Il s'agit d'une révolution interne au capitalisme. Elle ne s'impose pas parce que les porteurs de cette modernisation n'ont pas le pouvoir.

Une partie des mouvements est tentée par ce modèle porté notamment par Joseph Stiglitz et Paul Krugman notamment mais d'autres disent que ce n'est pas suffisant prétextant que la question qui doit être posée est celle des formes de propriété, que la contrainte écologique et géopolitique est trop forte et qu'à terme, le modèle conduira à de nouvelles régressions et au renforcement de la logique sécuritaire.

UN AUTRE MODÈLE ÉMERGE, porte des notions nouvelles et prolonge l'égalité des droits. Il s'agit des biens communs, du bien-vivre, de la radicalisation de la démocratie, de la gratuité. Ce modèle, issu de mouvements de contestations, donnent une nouvelle posture aux collectivités locales, considérées comme pouvant définir de nouvelles démocraties qui s'opposeraient à la décentralisation marchande et permet d'imaginer une décentralisation citoyenne.

Il s'agit pour nous de trouver des collectivités locales qui puissent s'engager dans la recherche d'alternatives citoyennes.





Association Internationale de
Techniciens, Experts et Chercheurs

Cette brochure fait suite au séminaire

« **Comment sortir les collectivités locales de la financiarisations ?
Quelles alternatives politiques** » organisé par l'Aitec
le 17 décembre 2012 à la Mairie du 2^{ème} arrondissement de Paris.

Rédaction Gildas Jossec

Graphisme Denis Pichelin

Impression Imprimerie Frazier

Aitec – Février 2013

Sources :

Cette brochure s'inspire des interventions de Gustave Massiah,
Christian Celdran, Michel Cabannes, Ghazi Hidouci, Jean-Pierre Troche,
Loucéro Mariani, Nicolas Galépidès, Pascal Franchet et
Florence Toquet. Qu'ils en soient remerciés.



Cette publication a reçu une aide financière de l'Union européenne.
Les vues exprimées ici sont celles des auteurs et ne peuvent donc être
considérées comme reflétant l'opinion officielle de l'Union européenne.