

Face aux lourds impacts de la baisse des dotations, l'AMF mobilise les maires

Les annonces du gouvernement ne suffiront pas à atténuer la dégradation des finances des communes et EPCI. Une étude prévoit une chute de 25 % des investissements des communes et le recul des services publics locaux.

Les quatre principaux responsables de l'AMF venus rencontrer Manuel Valls le 28 mai sont sortis du bureau du premier ministre avec les mains presque vides. François Baroin, le président de l'AMF, qui était accompagné d'André Laignel, premier vice-président délégué, de Philippe Laurent, secrétaire général, et de Michel Vergnier, trésorier, l'a affirmé : les quelques réponses du Premier ministre, « de nature technique », ne « correspondent pas » aux demandes de l'AMF, formulées lors d'un premier rendez-vous avec le Premier ministre le 5 mars. Ces demandes étaient « un allongement de la durée et une diminution du volume » de la baisse des dotations. Sur ce terrain, le refus du Premier ministre a été formel. Certes, Manuel Valls semble, d'après François Baroin, « extrêmement préoccupé » par l'effondrement de l'investissement local. Mais il n'a concédé que deux orientations qui ont retenu l'attention de l'AMF qui va à présent « les étudier ». C'est ce qui a fait dire à François Baroin que l'association n'était pas « complètement bredouille ».

Première proposition : l'élargissement de l'assiette des dépenses éligibles au FCTVA (fonds de compensation de la TVA), ce qui correspond à une des demandes de l'AMF. Certaines dépenses, comme les travaux d'entretien sur les bâtiments municipaux, ne sont actuellement pas éligibles. Vont-elles le devenir ? C'est pour l'instant le flou. Comme l'a expliqué André Laignel, le premier vice-président délégué de l'AMF, selon l'élargissement qui sera décidé par le gouvernement, cette mesure se chiffrera « en millions ou en centaines de millions d'euros », et sera « dérisoire ou significative ».

Deuxième annonce : la création d'un fonds de soutien à l'investissement local, doté d'un milliard d'euros. Cette mesure semble intéresser les responsables de l'AMF – « un milliard, ce n'est

pas rien », comme a dit François Baroin – mais avec bien des réserves. Car en particulier, l'origine de cet argent est aujourd'hui absolument inconnue. « Il est hors de question de prendre à Paul pour financer Jacques », a martelé François Baroin. L'AMF dit en conséquence ne pouvoir se satisfaire de cette annonce que s'il s'agit d'argent supplémentaire « de l'État », et non d'argent destiné à d'autres collectivités qui serait fléché différemment.

1 500 collectivités « dans le rouge »

Les dirigeants de l'AMF ont insisté sur le caractère potentiellement catastrophique de la situation de certaines collectivités : d'après Bercy, 1 500 collectivités risquent de se retrouver

« dans le rouge » d'ici la fin de l'année, c'est-à-dire obligées de passer sous la tutelle de l'État. Si l'on ajoute à cela certaines dispositions du projet de loi NOTRe qui ébranlent la commune sur ses bases (seuil des 20 000 habitants pour les intercommunalités, élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct) ou la proposition de transférer une partie de la DGF aux EPCI dans le cadre de la réforme de la DGF, rien d'étonnant à ce que, comme l'a dit André Laignel, « les maires oscillent entre l'anxiété et la colère ».

D'autant, a ajouté Philippe Laurent, qu'il faut faire face au « cynisme de certains commentateurs » qui expliquent que les collectivités n'ont qu'à augmenter les impôts pour compenser la baisse des dotations. « Il y a clairement une volonté de voir transférer l'impopularité



Les dirigeants de l'AMF devant la presse à la sortie du rendez-vous avec le Premier ministre.

fiscale de l'État vers les collectivités locales », a-t-il estimé. François Baroin, sur le même thème, s'est offusqué de voir certains commentateurs « prétendre que les maires refusent de se serrer la ceinture ». « Les maires, a-t-il rappelé, ne servent pas leurs intérêts mais ceux des habitants. Ce qu'ils refusent, c'est que l'on serre la ceinture aux citoyens de leurs communes. »

L'AMF a donc décidé de poursuivre sa mobilisation, déjà forte de plus de 16 000 motions de soutien, en lançant une campagne nationale qui démarrera prochainement partout en France pour alerter et sensibiliser les autorités et la population sur les risques encourus. Et elle demande que des infléchissements et mesures conséquentes soient prévus dans le projet de loi de finances pour 2016, ce qui sera l'objet d'une troisième rencontre avec le Premier ministre d'ici mi-juillet dont le principe a été acté « s'il y a matière à discuter ».

En effet, les conséquences de la baisse des dotations, dans son format actuel, seraient très lourdes. L'AMF a lancé, avec cinq autres associations du bloc communal (1), une enquête auprès d'un panel de 459 communes et intercommunalités pour connaître leurs prévisions sur cet

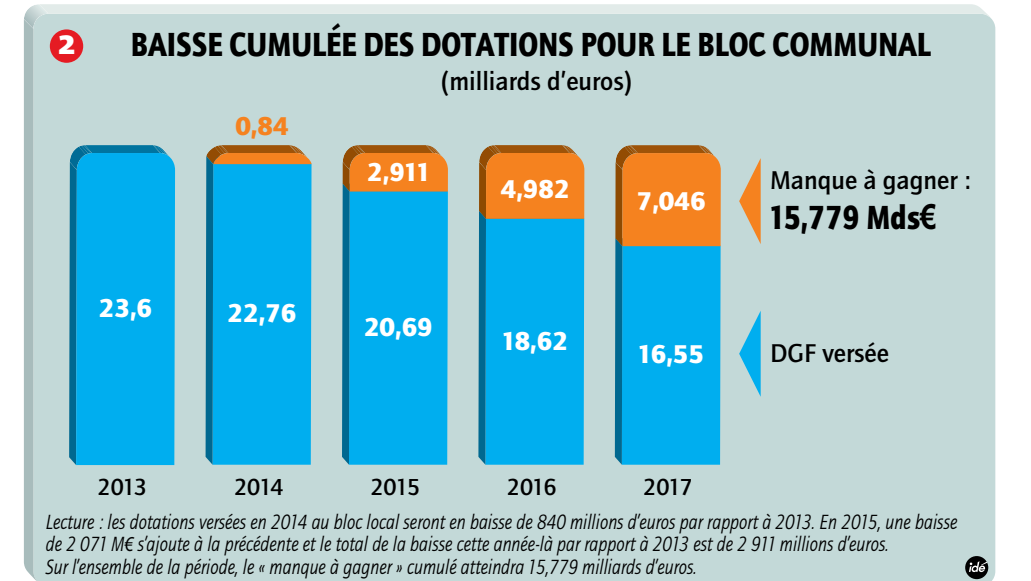
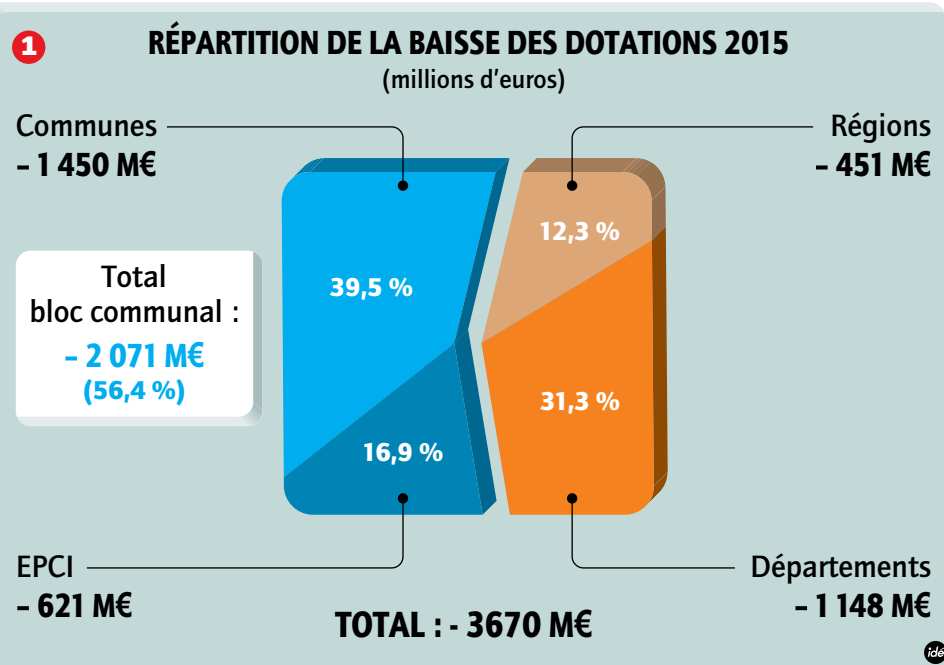
impact (2). Et l'AMF a réalisé une analyse prospective (3). Face à cette baisse de leurs ressources, ces collectivités ont principalement quatre leviers d'action : la baisse de l'investissement, la contraction des dépenses de personnel, la réduction des autres dépenses de fonctionnement et la fiscalité.

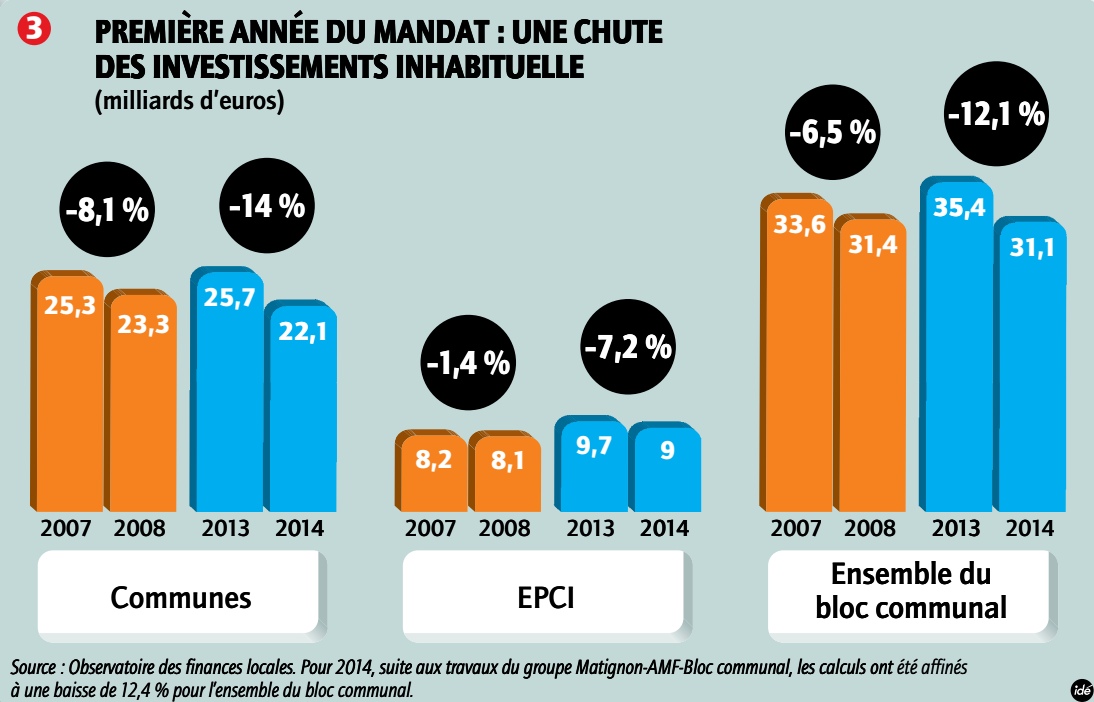
En revanche, la baisse de l'investissement a

presque deux fois plus important en 2014.

Cela laisse augurer d'un recul d'une très grande ampleur maintenant que la réduction des dotations versées au bloc communal se monte à 2,1 milliards d'euros chaque année, soit une baisse 2,5 fois plus forte qu'en 2014. Surtout, cette baisse va se cumuler chaque année avec la baisse précédente, jusqu'à atteindre plus de

visiblement déjà commencé. En 2014, alors que les dotations au bloc communal n'avaient baissé « que » de 840 millions d'euros (schéma 2), l'investissement des communes et EPCI avait déjà reculé de plus de 12 % (schéma 3). Certes, il s'agissait d'une année électorale, période traditionnellement peu propice aux dépenses d'équipement. Mais la comparaison avec la fin du mandat précédent est éclairante : en 2008, la diminution de l'investissement du bloc communal n'avait été que de 6,5 %. La baisse a donc été





sept milliards pour l'année 2017. En cumulé, le manque à gagner pour le bloc communal se montera à 15,8 milliards d'euros sur les années 2014 à 2017, soit 56 % de la réduction totale des dotations des collectivités (28 milliards d'euros avec les départements et les régions).

Pour les années à venir, toutes les études et tous les indicateurs convergent.

– Dès novembre 2014, l'étude publiée conjointement par l'AMF et La Banque Postale et présentée au 97^e Congrès des maires annonçait un recul de l'investissement du bloc communal de 22 % entre 2014 et 2017.

– Publié au même moment, le rapport des sénateurs Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017 avait conclu que « la baisse des 11 milliards d'euros ferait de l'impasse financière la situation de droit commun des collectivités et que le retour des dépenses de fonctionnement au rythme de l'inflation ne suffira pas ». Le rapport prévoyait ainsi une baisse des investissements de 30 % entre 2013 et 2017 pour l'ensemble des collectivités locales. Et il pronostiquait « une multiplication spectaculaire des cas d'impasses financières » parmi les collectivités (voir *Maires de France* de décembre 2014, p. 10).

– En mai dernier, l'INSEE confirmait la chute des investissements dans les collectivités en annonçant une baisse de 9,6 % de la « formation brute de capital fixe » (l'investissement) dans

les administrations publiques locales en 2014. – Le même mois, la DGFIP annonçait pour 2014 une baisse de 12,4 % de l'investissement du bloc communal par rapport à 2013.

Les deux indicateurs qui viennent de publier les associations d'élus confirment ces inquiétantes tendances. L'analyse prospective réalisée par l'AMF annonce un effondrement de l'autofinancement des communes et EPCI entre 2014 et 2017, qui reculerait de 87 % ! Conséquence : une baisse de plus de 25 % de

Quoi qu'il en soit, les résultats se font déjà sentir : selon la Fédération nationale de travaux publics (FNTP), le recul du chiffre d'affaires des travaux publics lié aux collectivités locales a été de 10 % en 2014, et les perspectives pour 2015 sont encore plus pessimistes avec une baisse de 12 %. Concernant la construction de bâtiments administratifs, la Fédération française du bâtiment (FFB) anticipe un net repli de leur production (-15 %).

Outre la baisse de leurs investissements, les col-

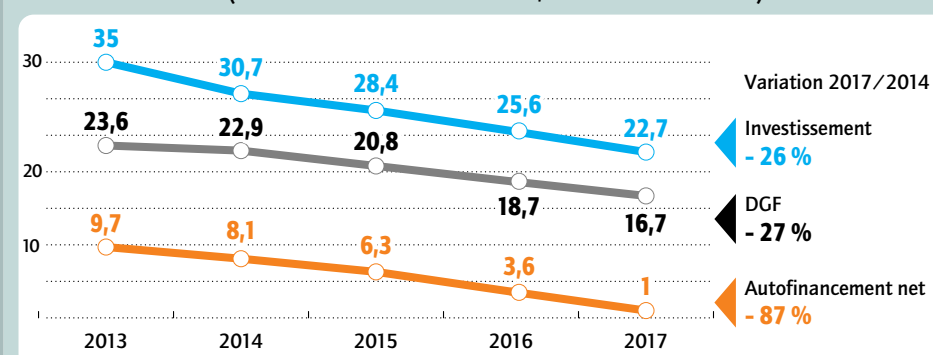
l'investissement (schéma 4). « Moins 10 % d'investissement portés par les collectivités, cela se traduit par 0,2 % de croissance en moins. À l'horizon 2017, c'est donc 0,6 % de croissance en moins et 60 000 à 80 000 emplois supprimés dans le secteur du BTP », a rappelé François Baroin en présentant l'étude.

Réduction des horaires d'ouverture au public

Par ailleurs, sur toute la durée du mandat (2014-2020), l'enquête réalisée par les associations du bloc communal auprès des 459 communes et intercommunalités conclut à un recul de 21 à 25 % de l'investissement. Mais l'après-2017 est conditionnée par l'évolution des dotations à partir de 2018, inconnue à ce jour.

4 FORTE BAISSÉ À VENIR DE L'AUTOFINANCEMENT ET DE L'INVESTISSEMENT

(ensemble du bloc communal, en milliards d'euros)



Source : analyse prospective de l'AMF à partir des chiffres 2014 des comptes de gestion du bloc communal (Source DGFIP) et des dépenses de fonctionnement souhaitées en loi de programmation pour les finances publiques (LPPF). Hypothèses : taux de progression des produits de fonctionnement inchangé (sauf pour la baisse des dotations), taux de progression des recettes d'investissement inchangé (sauf FCTVA qui évolue en fonction des dépenses d'investissements réalisées et éligibles et à due proportion des dépenses réalisées en années N, N-1 et N-2), emprunt stabilisé à partir de 2014.

5 FISCALITÉ : PAS D'AUGMENTATION EN 2015 POUR LES 2/3 DU PANEL

	% du panel où les taux restent inchangés	% du panel ayant augmenté les taux	% du panel ayant baissé les taux
COMMUNES	67 %	30 %	3 %
EPCI	68 %	32 %	0 %

Lecture : 67 % des communes interrogées n'ont pas modifiés les taux de leur fiscalité locale en 2015 par rapport à 2014. Source : enquête AMF/ACUF/AMGVF/APVF/ADCF/Villes de France.

lectivités interrogées lors de l'enquête des six associations du bloc communal ont d'ores et déjà pris de nombreuses mesures pour réaliser des économies et anticiper la baisse des dotations.

• **Fiscalité : stabilité relative.** L'enquête auprès des communes et EPCI indique que les deux tiers d'entre elles n'ont pas voté d'augmentation de la fiscalité locale (fiscalité ménages et entreprises)(schéma 5). Quant au tiers restant, les hausses sont restées modérées : les plus élevées ne compensent qu'à hauteur de 20 % la perte de dotations.

• **Maîtrise des dépenses de personnel.** Les dépenses de personnel des communes vont augmenter de 2 % entre 2014 et 2015. L'effort de soutien des emplois aidés et les recrutements imposés par la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires expliquent une large part de cette augmentation. Pour les EPCI, l'évolution des dépenses de personnel n'a pu être valablement estimée, leur taille étant en constante évolution compte tenu des mutualisations et regroupements en cours, ce qui fait évoluer

mécaniquement leurs dépenses de personnel.

Dans le cadre de l'enquête, de nombreuses collectivités ont fourni des exemples d'économies sur ce poste particulièrement rigide. Ces efforts portent notamment sur le non-remplacement systématique des départs à la retraite ou des départs volontaires, le non-renouvellement des agents contractuels, la limitation des recours aux CDD, le gel des recrutements externes. Certaines mesures prises concernent le déroulement de carrière des agents : baisse de l'enveloppe des avancements et promotions, absence de revalorisation du régime indemnitaire, passage de l'avancement d'échelon du minimum au maximum... S'ajoutent à cela des politiques

de lutte contre l'absentéisme, de réduction des heures supplémentaires, etc.

• Réduction du coût et de la qualité des services.

L'enquête a montré que de très nombreuses communes et intercommunalités sont contraintes de réduire les services à la population. À commencer par les subventions aux associations, notamment sportives et culturelles (voir notre article sur les festivals p. 30). Mais on assiste aussi à la réduction des horaires d'ouverture au public, voire à des fermetures pures et simples : piscines dont on renonce aux travaux de mise aux normes, crèches de moins de 20 berceaux. Les tarifs sont souvent augmentés (cantines, stationnement), et certaines collectivités réfléchissent à la suppression de la cantine scolaire. D'autres économies plus habituelles sont accentuées : économies d'énergie, mutualisation entre communes et intercommunalité, ventes de biens immobiliers, renégociations de contrats, décalage de dépenses...

Ces tendances ne peuvent que s'aggraver avec la poursuite de la baisse des dotations.

Antoine BLOUET

(1) ACUF, AMGVF, APVF, ADCF et Villes de France.
(2) À télécharger sur www.amf.asso.fr (réf. BW13445).
(3) Sur la base des chiffres 2014 des comptes de gestion du bloc communal (Source DGFIP) en appliquant chaque année jusqu'en 2017 des taux d'évolution des dépenses et des recettes correspondant à ceux souhaités par l'État pour contraindre la dépense publique locale selon la loi de programmation pour les finances publiques (LPPF 2014-2019).

Des dépenses imposées par l'État

Dans leurs réponses à l'enquête, de nombreuses collectivités ont montré qu'une large part de l'augmentation de leurs dépenses est causée par des décisions de l'État. Exemple avec les dépenses de personnel.

- Une commune de 6 600 habitants indique que l'augmentation de ses dépenses de personnel de 11 % en 2014 est due à 70 % aux décisions de l'État : 55 % pour la réforme des rythmes scolaires, 15 % pour les revalorisations des catégories C et la CNRACL, et seulement 30 % pour les décisions prises par la collectivité pour les recrutements, augmentation du temps de travail et avancements.
- Pour une ville de 114 000 habitants, les décisions de l'État ont compté pour 80 % de l'augmentation de sa masse salariale en 2015.
- Une ville de plus de 100 000 habitants a

vu ses dépenses de personnel augmenter de 5,6 millions d'euros (+5,5 %), dont 1,5 millions d'euros venant de la revalorisation des catégories C et 2,2 millions d'euros dus à la réforme des rythmes scolaires, soit au total 66 % d'augmentation des dépenses de personnel liée à des décisions exogènes.

- Une petite ville de 3 400 habitants indique que 73 % de l'augmentation de ses dépenses de personnel sont liés aux rythmes scolaires, à la revalorisation de la catégorie C et à l'augmentation des charges.
- Une communauté d'agglomération de 270 000 habitants estime que l'évolution constatée de ses coûts de personnel entre 2014 et 2015 est issue pour 43 % du GVT, pour 22 % de choix de la collectivité, tout le reste (35 %) résultant des décisions exogènes prises par l'État.

Méthodologie

L'enquête AMF/ACUF/AMGVF/APVF/ADCF/Villes de France a porté sur un panel de 601 collectivités du bloc communal interrogées par écrit par les associations du 8 avril au 4 mai 2015 (526 communes et 75 EPCI). 459 collectivités ont répondu (403 communes représentant 9,2 millions d'habitants, et 56 EPCI représentant près de 11 millions d'habitants), soit plus de 76 % de réponses. Ce panel inclus un échantillon de 51 grandes collectivités dont 19 intercommunalités et 32 grandes villes.