

DÉBAT FINANCES

Avis d'orage sur les finances locales

Beaucoup de maires se sont montrés inquiets sur ce que l'avenir leur réservait après la baisse des dotations. Sans trouver de réponses satisfaisantes...

Animateurs :

1 André Laignel, maire d'Issoudun (36), premier vice-président délégué de l'AMF et président du Comité des finances locales

2 Jacques Pélissard, député, maire de Lons-le-Saunier (39), président de l'AMF



D'année en année, le traditionnel débat finances du Congrès semble se focaliser toujours plus sur la même question : le manque de ressources, « l'effet de ciseaux » causé par une augmentation des dépenses plus rapide que celle des recettes. Avec quelques manifestations de colère à présent, certains maires, intervenant dans la salle, suggérant même d'aller manifester devant les préfectures...

« Nous stigmatisons depuis des mois et des mois l'effet de ciseaux. Cela va être infernal pour les collectivités locales », a commencé Jacques Pélissard, président sortant de l'AMF et co-président du débat avec André Laignel, premier vice-président délégué de l'association.

Le feu des critiques s'est concentré sur les grandes coupes gouvernementales dans les dotations aux collectivités territoriales (plus de 28 milliards d'euros en cinq ans), que l'AMF a régulièrement demandé de revoir à la baisse, et d'étaler dans le temps. Une action d'ailleurs soutenue unanimement par les élus locaux, Jacques Pélissard rappelant que plus de 13 213 communes et communautés avaient signé une motion de soutien à l'AMF. « Et cela continue à arriver tous les jours ! Des petites communes, des grandes villes, de droite comme de gauche, il y a vraiment unanimité, c'est la première fois qu'une déclaration politique est signée à si grande échelle », s'est félicité le maire de Lons-le-Saunier, qui prédisait son dernier congrès des maires.

Il faut dire qu'elles ont de quoi s'inquiéter : avec les départements, ce sont les communes qui subiront le choc le plus fort. « Que ce soit l'étude AMF/Banque postale, le rapport du Sénat, les chiffres de l'Observatoire des finances locales, tous les constats sont identiques : 30 à 40 % des communes pourraient se retrouver en double déficit en 2018, s'il n'y a pas de correction de la trajectoire actuelle. La chute brutale de leur épargne nette risque de leur interdire d'emprun-

« 30 à 40 % des communes pourraient se retrouver en déficit en 2018, s'il n'y a pas de correction de la trajectoire actuelle »

ter », a alerté André Laignel. De plus, les départements étant eux aussi mal en point, le bloc communal se verra infliger une « double peine », a renchéri Philippe Laurent, président de la commission finances de l'AMF, et élu de la veille au poste de secrétaire général de l'association : « Nous serons à la fois prélevés sur notre dotation globale de fonctionnement (DGF), et lésés car nous recevrons moins d'argent des conseils généraux et des régions » qui devront eux-mêmes réduire la voilure.

« Le montant est excessif et trop rapide. On doit avoir le temps de s'adapter ! », a renchéri

Antoine Homé, maire de Wittenheim et rapporteur de la commission finances de l'AMF. « Très vite, beaucoup de communes vont se retrouver en épargne nette négative et donc sous tutelle du préfet et de la chambre régionale des comptes », a-t-il averti. Pour tous les participants au débat, c'est surtout le caractère inégal de la baisse qui est dur à avaler.

« Ce n'est pas soutenable ! »

Philippe Laurent a ainsi démontré que les collectivités porteraient l'essentiel de l'effort de réduction des déficits publics. « Il n'est pas question de nier la nécessité de l'effort que doit faire notre pays. Mais nous souhaiterions que cet effort soit réparti de manière juste ! Quand on regarde le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques de 2014 à 2019, on voit que les transferts de l'État aux collectivités doivent baisser de 11 milliards d'euros, et que le total des dépenses de l'État baisse de 11,5 milliards. » En d'autres termes, la quasi-totalité des économies de l'État est en fait portée par les

collectivités ! « Nous ne voulons pas être la variable d'ajustement du budget de l'État ! Et c'est malheureusement ce qui se produit », a-t-il accusé, très applaudi par la salle.

Les conséquences, tous les participants l'ont souligné, en seront extrêmement dommageables, notamment pour l'activité économique du pays, car les collectivités portent 70 % de l'investissement public, a rappelé Philippe Laurent : « Vingt-huit milliards d'euros, c'est plus d'une année de nos investissements, c'est la rémunération annuelle de 700 000 agents. » Le gouvernement, lui, n'a pas vraiment évalué l'impact de ses décisions, a-t-il affirmé. Pourtant, les seules perspectives brossées par les trois maires de Paris, Lyon et Bordeaux, grandes villes et futures métropoles, sont saisissantes. Ainsi, le Grand Lyon, conçu comme une « métropole d'investissements », baissera son budget corres-

Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget

« NOUS DEVRONS SURTOUT TRAVAILLER SUR LA RÉFORME DE LA DGF »



« Les 28 milliards d'euros de baisse de dotations doivent être ramenés sur cinq exercices. 28 milliards sur cinq ans, ce n'est pas pareil que 56 mil-

liards (l'ensemble des transferts) sur une année. Les dotations représentent un quart ou un tiers des ressources des collectivités. C'est très variable. Il y a des communes en croissance, d'autres en décroissance. Mais un certain nombre peuvent trouver des compensations à la baisse de dotations dans l'évolution de leurs recettes à taux constant. Nous devons surtout travailler sur la réforme de la DGF, qui est non seulement injuste mais complètement illisible et déresponsabilisante. Il n'est pas normal que, dans les Hauts-de-Seine, le produit de DGF soit deux ou trois fois plus important que dans la Creuse ou dans le Nord. Tenir compte des charges de centralité, c'est nécessaire, mais un rapport du simple au double c'est anormal. Sur les FDPTP, il faudra y revenir, il y a des anomalies dans la façon extrêmement variable dont les départements les utilisent. »

pendant de 40 % ! « Sur le dernier mandat, nous avons dépensé 450 millions d'euros par an en moyenne ; sur le prochain, nous serons seulement à 250 à 300 millions d'euros », a détaillé le maire et président du Grand Lyon, Gérard Collomb, affirmant qu'« il y aura des évolutions en conséquence sur l'activité économique locale ».

Pour l'ensemble des communautés urbaines, les dépenses d'investissement chuteront de 30 %, a complété son collègue de Bordeaux, Alain Juppé. Pour lui, les solutions précieuses proposées par le gouvernement (nou-

velles dotations de soutien à l'investissement, amélioration du FCTVA...) et surtout « les sommes évoquées ne sont pas à la hauteur du problème ». La suppression des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et leur recyclage en une « dotation de soutien à l'investissement local », a notamment soulevé les passions ; ce n'était que quelques heures plus tard que Manuel Valls rassurerait les maires, annonçant que les FDPTP seraient maintenus en 2015. Affaire à suivre toutefois puisque, le Premier ministre l'a annoncé, ils seront réformés en 2016.

Et puis, comme l'a démontré le rapport de la Délégation sénatoriale aux collectivités locales (lire page 10), même en réduisant les investissements de 30 %, les collectivités seront encore en difficulté. « Nous devons tous économiser sur le fonctionnement. Ce sont les services à la population, les subventions aux associations, c'est le lien social et le tissu local qui vont être impactés. Attention, ce n'est pas soutenable ! », a mis en garde Antoine Homé, devant Christian Eckert et son collègue de la Réforme territoriale, André Vallini.

Coups de rabot

À Bordeaux, les dépenses de fonctionnement baisseront de 10 % sur la mandature. Les associations seront parmi les premières touchées. « Cela arrive au moment où l'État, le conseil régional, le conseil général baissent leurs subventions. Nous avons devant nous des associations dans le domaine culturel ou social qui nous disent qu'elles vont devoir mettre la clef sous la porte », a prévenu Alain Juppé. « On dit que nous gérons mal, que nous menons un train de vie excessif. C'est de la démagogie dans toute sa splendeur ! », a-t-il protesté, détaillant tous les autres secteurs (achat de fournitures de gestion courante) qui seront sujets à de sérieux « coups de rabot ». Il y a toutefois quelques « marges de manœuvre » dans les dépenses de personnel, a-t-il poursuivi, affirmant « au risque de choquer, que dans certaines intercommunalités on a additionné plus que mutualisé ». Un schéma de mutualisation sera finalisé d'ici mars. Peut-on en attendre des économies réelles pour autant ? « Ça prendra du temps », a reconnu le maire de Bordeaux, affirmant qu'il fallait être au contraire « très vigilant », afin que la mutualisation ne coûte pas plus cher que ce qu'elle n'économise.

D'autant que parfois, les fusions de postes et autres mesures de réduction de la masse salariale sont impossibles à mettre en œuvre, a souligné le maire de Paris, Anne Hidalgo : « J'entends comme une règle : "pas de remplacement de fonctionnaires partant à la retraite". Très bien. Mais dans une crèche, une assistante maternelle qui part à la retraite, vous ne la remplacez pas ? Vous allez fermer la crèche car elle ne correspond plus aux normes d'encadrement des enfants ? On voit bien qu'il faut du discernement, il faut une forme de sensibilité dans la façon de poser ces problèmes de baisse des dépenses de fonctionnement », a-t-elle plaidé devant les ministres.



Intervenants : 3 Michel Bouvier, professeur en finances publiques et fiscalité à Paris-I Panthéon-Sorbonne 4 Gérard Collomb, sénateur, maire de Lyon, président de la communauté urbaine du Grand Lyon 5 Charles Guéné, sénateur, maire de Vaux-sous-Aubigny (52) et président de l'Association des maires de Haute-Marne 6 Anne Hidalgo, maire de Paris



7 Antoine Homé, maire de Wittenheim (68), rapporteur de la commission finances et fiscalité locales de l'AMF **8** Alain Juppé, maire de Bordeaux (33), président de la communauté urbaine de Bordeaux
9 Philippe Laurent, maire de Sceaux (92), président de la commission finances et fiscalité locales de l'AMF
10 Pierre-René Lemas, directeur général de la Caisse des dépôts (CDC)

En outre, ont rappelé les élus, le gouvernement continue à transférer des charges nouvelles aux collectivités, alors même qu'il justifie la baisse des dotations par la nécessité pour elles de faire des économies sur leurs dépenses de fonctionnement, a rappelé Philippe Laurent, évoquant le 1,3 milliard de charges nouvelles et contraintes appliquées sur le budget des collectivités locales en 2012, montant réitéré quasiment chaque année depuis. En 2015, il y aura en vrac l'augmentation de la cotisation à la CNRA, les prélèvements sur les agences de l'eau qui subventionnent les travaux d'assainissement financés par les communes, les exonérations supplémentaires de versement transport, la revalorisation du point d'indice des agents de catégorie C...

Une question de survie pour les petites collectivités

« Alors que nous faisons des efforts pour baisser des dépenses jugées secondaires, nous sommes rattrapés par des mesures qui sont sans doute positives, comme celle-ci, qui est une bonne chose pour les catégories C, mais qui pèse d'abord sur les collectivités locales ! », a dénoncé Anne Hidalgo. « C'est un élément qui absorbe une grande partie des efforts qu'on a faits les uns et les autres pour diminuer nos frais de fonctionnement », a-t-elle poursuivi. L'État doit cesser ses « injonctions contradictoires », a renchéri Gérard Collomb. « Pour appliquer la réforme des rythmes scolaires, j'ai dû faire 1 568 embauches, au moment où on nous dit que nos dépenses de personnel sont trop importantes », a-t-il fait remarquer.

Et ce qui est un problème pour des grandes villes devient une question de survie pour les petites collectivités, a complété Charles Guéné,

sénateur, maire de Vaux-sous-Aubigny (52) et président de l'Association des maires de Haute-Marne : « On fait souvent des analyses macro-économiques, mais pour une petite commune ou intercommunalité, le prix d'une place en crèche, ça n'est pas simplement des décimales sur le montant de l'imposition. Les rythmes scolaires peuvent représenter 10 à 15 % de la fiscalité ! Et la plupart des petites communes qui sont ici ne vont pouvoir supporter les prélèvements que grâce à la péréquation entre collectivités. Je sais que les collègues s'en plaignent un

peu, mais sans péréquation, la plupart des petites communes ne passent pas, et il faut qu'on le sache ! »

La péréquation : un autre grand sujet classique du débat sur les finances locales, et qui devient particulièrement disputé quand il s'agit de répartir une baisse, et non plus une hausse des ressources. Comme l'a souligné Antoine Homé, beaucoup de problèmes se focalisent autour du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), objet du ressentiment de plusieurs intervenants dans la salle. Alors que le maire de Wittenheim a appelé de ses vœux la « mise en place très rapide » d'un groupe de travail sur ses modalités de calcul, il a rappelé que son échelle de référence intercommunale masquait bien souvent les différences internes : « Il y a des situations où des communes très pauvres ne le touchent pas, et d'autres où des communes moins pauvres n'y contribuent pas. »

Christian Eckert s'est montré ouvert sur le sujet, prêt à accueillir des propositions, notamment pour prendre en considération la situation des zones frontalières, où le revenu peut être artificiellement plus élevé qu'ailleurs (et donc les ponctions du FPIC plus importantes) car de nombreux citoyens travaillent de l'autre

André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale

« ON NE POURRA PLUS DIRE OUI À TOUT, À TOUT LE MONDE »

« Le gouvernement est tout à fait conscient des difficultés des élus locaux et notamment des maires. Il n'est pas question de relativiser leurs efforts. Vos préoccupations, revendications sont entendues. Nous travaillons actuellement à une refonte totale de la DGF ; en ce qui concerne la révision des valeurs locatives, la détermination du gouvernement est sans faille. En ce qui concerne les normes, c'est un chantier important du quinquennat. Pour Noël, nous présenterons une première série de normes à alléger. Chaque ministère fournira trois normes à supprimer. L'objectif est d'arriver à fin 2015 à un coût de zéro euros en termes de normes nouvelles. Enfin, il est vrai qu'il y a un risque de baisse des investissements. Mais on peut mutualiser, reconnaitre qu'on a construit beaucoup d'équipements redondants dans des communes voisines. On peut faire



de la pédagogie, la conscience des citoyens est en train d'évoluer. On ne pourra plus dire oui à tout, à tout le monde, à tout moment. »

côté de la frontière ; ou encore pour empêcher les augmentations trop rapides des prélèvements d'une année sur l'autre.

Comment trouver les moyens pour boucler son budget ?

Gérard Collomb, lui, a carrément proposé de remplacer ce système national, « dont on ne sait pas exactement à quoi il sert », par un mécanisme de péréquation plus local, comme il se fera entre la métropole de Lyon et le conseil général « rural » du Rhône, qui touchera de cette dernière une dotation de péréquation annuelle de 75 millions d'euros. « On pourrait le généraliser aux autres régions, cela permettrait un rapprochement entre l'urbain et son rural proche... C'est peut-être un nouveau modèle que nous sommes en train d'inventer », a lancé le maire de Lyon.

Dernier « marronnier » des finances locales, mis en avant par le gouvernement d'ailleurs : la simplification des normes peut-elle être une source de réduction des dépenses ? « On nous annonçait un choc de simplification, l'onde de choc n'est pas arrivée jusqu'à nous ! », a ironisé Alain Juppé. Pierre-René Lemas, directeur général du groupe Caisse des dépôts et fin connaisseur des rouages de l'administration française, a rappelé qu'« il y a vingt ans on parlait déjà de clarification. Mais il faut être très prudent : sinon on entre au Parlement avec un souci de clarté, et on en sort avec un système plus compliqué qu'avant ! », a-t-il témoigné.

Le nouveau directeur de la Caisse a par ailleurs affirmé sa volonté qu'elle « redevienne le partenaire naturel et global » des collectivités locales, à l'image du rôle joué par l'ancienne banque des collectivités, le CAECL. Il a annoncé qu'outre l'enveloppe de 20 milliards d'euros de prêts à long terme, capables de financer n'importe quel investissement sur une durée de 20 à 40 ans, la Caisse des dépôts allait prendre des participations dans les sociétés d'économie mixte (SEM) locales, pour un montant total de 300 millions d'euros, afin d'aider à développer des projets et soutenir encore plus l'investissement local. Pour les petites communes, l'institution est prête à mettre à disposition une « ingénierie financière, juridique et technique », a-t-il affirmé. Elle est également capable d'obtenir des financements européens si des collectivités se regroupent pour financer une même catégorie de projets d'investissements (réover les réseaux d'assainissement par exemple).

Ce qu'en retient l'AMF

LES INVESTISSEMENTS EN BAISSÉ POUR LE BLOC LOCAL

Après l'augmentation du taux du Fonds de compensation pour la TVA à 16,404 %, l'AMF se félicite de la pérennisation du fonds de soutien pour les rythmes scolaires.

Autre combat gagné : le maintien des FDPTP. Au moins pour 2015, ces fonds resteront répartis par les départements entre les collectivités défavorisées. Le Premier ministre a aussi annoncé une hausse de 200 M€ de la DETR, ainsi qu'une aide de 100 M€ aux « maires bâtisseurs » de logements sociaux. Tous les sujets financiers feront désormais l'objet d'une réunion trimestrielle régulière entre le Premier ministre et les représentants de l'AMF.

Lors du débat finances, Philippe Laurent s'est étonné que le montant de l'effort demandé aux collectivités soit aussi le montant des économies

réalisées par l'État d'ici 2017 : 11,5 M€. L'effort national reposerait-il entièrement sur les collectivités locales ? Le nouveau secrétaire général de l'AMF a par ailleurs démontré qu'il fallait s'attendre à une chute de l'autofinancement et à une forte baisse de l'investissement du bloc local chiffrée à 30 % à l'horizon 2017. Gérard Collomb, Charles Guené, Anne Hidalgo, Antoine Homé, Alain Juppé, André Laignel et Jacques Péliard ont fait le même constat.

Parmi les voies possibles pour optimiser les ressources, ont été évoquées l'Agence France locale qui garantira des taux d'intérêts très bas dès 2015, la mutualisation des moyens basée sur le volontariat qui génère de nouvelles formes de solidarité dans les EPCI, et la rénovation du statut de la commune nouvelle.

Seul problème, a soulevé Philippe Laurent : il s'agit là d'emprunter, or la raison invoquée pour justifier la baisse des dotations est la réduction de la dette publique, qui inclut celle des collectivités territoriales. « C'est pour cela qu'il faut revenir sur le mode inique de calcul des critères de Maastricht, qui va conduire

réponses, la plus pressante étant : comment trouver les moyens pour boucler, dans un an, deux ans, trois ans, son budget ? « Il y a urgence de redonner aux collectivités locales et au bloc communal en particulier leur capacité à investir. Car c'est la capacité à être non pas un instrument de la récession, mais des acteurs de la relance, et notre pays en a besoin », a lancé André Laignel en conclusion.

« On nous annonçait un choc de simplification, l'onde de choc n'est pas arrivée jusqu'à nous ! »

à la dégradation de nos infrastructures ! » Sentiment partagé par la plupart des élus locaux, Anne Hidalgo en tête, qui a rappelé que contrairement à l'État qui emprunte pour combler son déficit de fonctionnement, « les collectivités ne peuvent pas emprunter pour financer autre chose que l'investissement. Cela ne va pas aggraver la dette vis-à-vis des générations futures ! Quand on construit des écoles, des tramways, ce sont des équipements utiles à nos concitoyens et qui font l'attractivité de nos territoires. Notre investissement public prépare l'avenir », a-t-elle conclu.

Au final, les participants sont repartis avec certainement plus de questions que de

réponses, la plus pressante étant : comment trouver les moyens pour boucler, dans un an, deux ans, trois ans, son budget ? « Il y a urgence de redonner aux collectivités locales et au bloc communal en particulier leur capacité à investir. Car c'est la capacité à être non pas un instrument de la récession, mais des acteurs de la relance, et notre pays en a besoin », a lancé André Laignel en conclusion.

Michel Bouvier, professeur en finances publiques et fiscalité à Paris I Panthéon-Sorbonne, avait toutefois ouvert le débat sur une note d'optimiste restée dans les esprits. Si le modèle de décentralisation né des années 1980, avec la naissance de la fonction publique territoriale, est moribond, avec une autonomie fiscale vidée de sa substance, la période actuelle porte les principaux vecteurs de son renouveau : la commune nouvelle et la métropole. « La commune nouvelle est essentielle. Nous avons la chance de démarrer une autre restructuration du tissu local avec les communes nouvelles, nous avons la chance de démarrer une restructuration du milieu urbain avec les métropoles », a-t-il affirmé, avant de conclure en prédisant que « comme dans les années 1980, la solution va venir du côté local ».

Emmanuel GUILLEMAIN D'ECHON