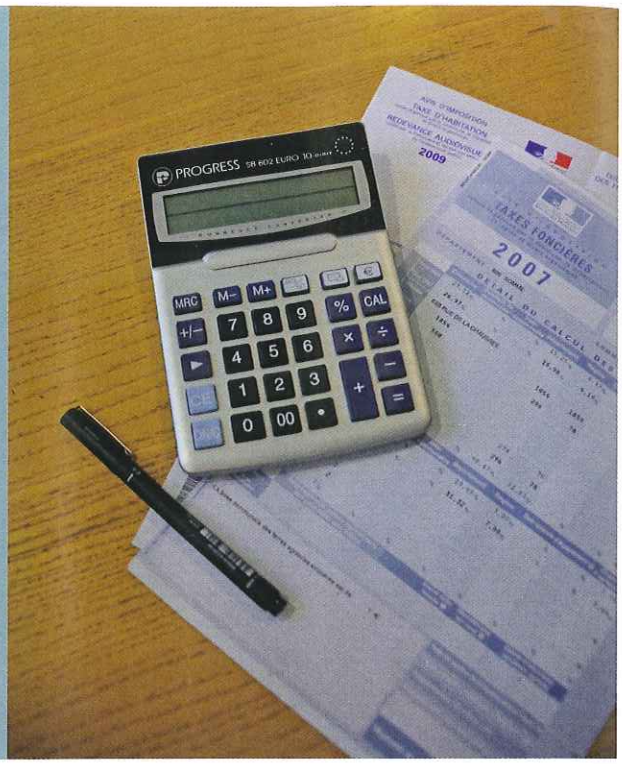
DOSSIER

Alors que commence la préparation des budgets municipaux, plusieurs contraintes pèsent sur les ressources : gel des dotations, réforme de la TP et recul des transferts venant des régions et départements. Selon le contexte local, les maires vont diminuer les investissements, la masse salariale ou les subventions aux associations mais sans réduire les services à la population.



Budgets municipaux : quels arbitrages pour 2011 ?

Prudence, rigueur, expectative : la préparation du budget 2011 par les communes et les intercommunalités n'échappe pas aux impératifs *de l'époque. Une attitude bien compréhensible mais « problématique pour accompagner une relance »,* relève Philippe Laurent, maire de Sceaux (92) et président de la commission finances de l'AMF. Dans son rapport remis en juillet dernier, l'Observatoire des finances locales, présidé par André Laignel, secrétaire général de l'AMF, souligne que les collectivités territoriales ont assuré 70 % de l'investissement public en 2009, en baisse de 3 points par rapport à 2008. Or, compte tenu de la réduction drastique de leurs marges de manœuvre, il semble bien que l'investissement continuera à être pénalisé en 2011, la plupart des élus interrogés ici excluant une augmentation de la fiscalité ménages.

Pour Philippe Laurent, *« la vraie réforme, c'est la diminution de l'autonomie fiscale : nous allons gérer une pénurie de moyens qui ne permet plus de développer un vrai projet politique ».* Après la suppression de la taxe professionnelle (TP) au 1er janvier 2010, l'annonce, à la fin de l'été, du gel des dotations de l'État jusqu'en 2013 (qui devrait entraîner une baisse des dotations pour environ 20 000 communes) et la réforme territoriale en cours d'adoption qui devrait limiter les cofinancements, c'est avec appréhension que les élus font leurs comptes.

Même si, aux yeux des spécialistes, l'essentiel est désormais en place, il s'agit bien d'un climat de méfiance qui s'instaure, davantage que d'incertitudes techniques. *« La réforme de la taxe professionnelle, on nous avait promis que ça ne changerait rien. Mais quand on fait les calculs, on est loin du compte,* dénonce Vanik Berberian, maire de Gargilesse-Dampierre (36) et président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). *Il est clair qu'on aura moins de moyens, même si le sujet est très complexe à analyser. »*

Marie-France Beaufils, maire de Saint-Pierre-des-Corps (37) et vice-présidente de l'Association des petites villes de France (APVF), a déjà fait l'expérience des conséquences de l'addition des décisions financières. *« Sur le budget 2010, la dotation de solidarité urbaine (DSU) de ma commune a augmenté car elle suit l'inflation. Mais la compensation que j'ai reçue pour la taxe professionnelle a été réduite davantage que ma DSU n'a progressé. »* D'où une perte nette, non compensée. Partout les élus font leurs comptes et scrutent leurs prévisions à la loupe.

REPÈRES

- **LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2010,** Observatoire des finances locales, juillet 2010, La Documentation française (www.ladocumentationfrancaise.fr, rubrique « Rapports publics »).
- **COMMENT OPTIMISER LES FINANCES LOCALES,** Yann Le Meur et Alain Guengant, éditions Le Moniteur. Tél. 01 40 13 32 72.

TROIS QUESTIONS À... **YANN LE MEUR,**

PROFESSEUR DE SCIENCES ÉCONOMIQUES À L'UNIVERSITÉ DE RENNES I, DIRECTEUR DE RESSOURCES CONSULTANTS FINANCES

Comment analysez-vous l'évolution actuelle de la fiscalité locale ?
Ce qui constitue à mes yeux la différence majeure entre la période passée et la période à venir, c'est qu'à partir de 2010 s'impose aux collectivités une contrainte nouvelle : la disparition de leur pouvoir d'augmenter la pression fiscale sur quatre cinquième de leur base d'imposition économique locale. De plus, les communes et groupements, pour ce qui reste du pouvoir d'augmenter le taux d'imposition de la cotisation foncière des entreprises, ne peuvent plus sur-majorer (de 50 %) comme auparavant l'évolution de la pression fiscale des entreprises par rapport à l'augmentation pratiquée sur les taxes ménages.

Quelles seront les conséquences prévisibles sur les budgets locaux et les marges de manœuvre des collectivités locales ?
L'accroissement de biens et de services publics a été largement financé par l'augmentation de l'impôt local sur les entreprises. La poursuite du rythme d'investissement et de fonctionnement passé ne pourra désormais se faire que par un appel plus significatif à l'impôt ménages. Comme on sait qu'il est plus difficile de « taper » sur les ménages que sur les entreprises, les marges de manœuvre vont donc globalement se réduire. Mais il faut regarder au cas par cas et ne pas généraliser. Un certain nombre de collectivités locales, parmi les groupements notamment, sortiront gagnantes de la refonte fiscale et d'autres, parfois les mêmes, tireront bénéfice des nouveaux systèmes de péréquation en gestation. Il y aura donc une certaine forme de redistribution des capacités d'investissement.

Que pensez-vous de l'annonce récente du gel des dotations ?
C'était écrit, compte tenu de l'ampleur du déficit public. Le problème c'est que, alors que l'État gèle en valeur les dotations, il réduit dans le même temps la capacité des collectivités locales à augmenter l'impôt sur les entreprises et il génère des coûts publics locaux en réglementant le mode d'exercice des compétences dont il a transféré le financement aux collectivités locales. Un comble !

Propos recueillis par
Hélène MICHELINI

D'autant que certains dispositifs méritent encore d'être explicités. À l'APVF, Marie-France Beaufils considère que *« la taxe d'habitation reversée aux intercommunalités est une usine à gaz en matière de calcul. De même, on nous a annoncé que la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (1) va augmenter pour notre commune mais nous n'en savons rien »*. À l'issue d'une année de transition, la suppression de la TP alimente encore les inquiétudes. *« C'est très complexe,* reconnaît Marie-France Beaufils. *De plus, on ignore comment les grands groupes vont réagir, par exemple s'ils vont faire de l'optimisation fiscale, faire en sorte que leur valeur ajoutée ne vienne pas forcément sur des sites intéressants pour les collectivités locales mais pour la fiscalité de ces groupes. »*

« Ne pas casser le développement économique »

L'état des lieux dressé par le rapport de l'Observatoire des finances locales (OFL) incite lui aussi à la vigilance. *« Globalement amorcé en 2007, le resserrement des marges de manœuvre des collectivités locales s'amplifie en 2010 et devient préoccupant »,* constate le rapport, en avertissant que *« sur le bloc communal l'écart croissant et cumulé entre l'évolution structurelle des dépenses et celle des dotations aura des effets tant sur les capacités d'autofinancement que sur le niveau d'investissement »*. Tout semble ainsi suspendu à une hypothétique amélioration de la conjoncture. Mais si la situation globale apparaît préoccupante, chacun tente de s'en sortir au mieux, en évaluant ses propres marges de manœuvre.

Outre la multiplication et l'accélération des réformes concernant directement le bloc communal, il existe aussi un impact des décisions concernant les autres niveaux de collectivités (départements et régions), et des décisions nationales (révision générale des politiques publiques). *« Les contraintes pesant sur les départements auront des incidences sur nos investissements d'équipements sportifs »,* déplore la maire de Saint-Pierre-des-Corps. André Laignel emploie l'expression *« effet dominos »* (voir *MDF* octobre 2010, p. 48).

« Le resserrement des marges de manœuvre s'amplifie en 2010 et devient préoccupant »

Déjà, à la fin de septembre, la région Aquitaine, par exemple, s'est déclarée obligée de retarder sa participation aux projets d'investissement des communes. Claudy Lebreton, le président de l'Association des départements de France, prévoit que ses adhérents, confrontés à l'explosion de leurs dépenses sociales obligatoires (APA, RSA...), devront réduire leur aide aux communes rurales. À Bondy (93), on estime que les difficultés du département pèseront sur le volet culturel et sur le volet social de l'action municipale comme l'aide au paiement d'énergie ou l'aide aux personnes âgées... *« Nous allons essayer de compléter, mais nous aurons de plus en plus de gens qui ont du mal à payer la cantine »,* anticipe Ali Zahi, l'adjoint au maire des finances de Bondy. Les choix de la commune seront politiques : *« Nous privilégierons ce qui concerne la population. »* À l'automne 2010, un consensus se fait jour : pas question de toucher aux services à la personne. Les élus interrogés se montrent en effet déterminés à respecter le programme de leur mandat. *« Les collectivités ne pourront pas tailler dans les dépenses d'accompagnement de la personne, c'est une impossibilité politique mais aussi sur le fond,* insiste Philippe Laurent. *Par exemple, tailler dans les écoles, les crèches, le maintien à domicile, les foyers-logements... »* L'élu de Sceaux considère notamment que les communes sont désormais les garantes du maintien à domicile, puisque

72 %

c'est la part représentée par les dépenses d'équipement dans les dépenses d'investissement du secteur communal (source : OFL).

69 %

c'est la part du secteur communal dans les dépenses d'équipement des collectivités locales (source : OFL).

Capacités ou besoin de financement des administrations publiques locales

en milliards d'euros

Source : : INSEE, comptes nationaux 2009 - base 2000 in Rapport 2010 de l'Observatoires des finances locales.

« les caisses de retraite s'en occupent de moins en moins ».

Pas question non plus de retarder les projets en cours. Romainville, 23 700 habitants en Seine-Saint-Denis, qui a entrepris de vastes opérations de rénovation urbaine, juge impératif de *« tenir les délais, mais cela va devenir de plus en plus problématique »*, s'inquiète la maire, Corinne Valls. À la communauté d'agglomération de Sarreguemines Confluences (57), engagée dans une coopération transfrontalière avec les voisins allemands (station d'épuration commune et dispositif de lutte contre les crues de la Blies et de la Sarre), les investissements doivent se poursuivre pour l'aménagement de l'Europôle, une zone industrielle créée dans les années 1990 qui emploie aujourd'hui près de 3 000 personnes. *« Nous ne voulons pas casser le développement économique »*, souligne Fabien Stenger, le directeur général adjoint chargé des finances à la communauté. Pour cela, *« un emprunt spécifique exceptionnel »* sera mis en place car le recours à l'emprunt sera limité.

Réduire la voilure

Une gestion rigoureuse, notamment dans les villes ouvrières, comme Bondy (93), ou dans les communes rurales, permet encore de resserrer quelques boulons : Gargilesse-Dampierre va économiser l'électricité, Sarreguemines ne va plus chauffer la piscine extérieure, et donc réduire fortement sa période d'ouverture, et bien d'autres communes ne vont pas remplacer des départs en retraite...

« Dans le secteur communal, la situation financière d'ensemble reste saine », souligne le rapport de l'OFL. *« Saine mais fragile »*, nuance Corinne Valls, à Romainville. Certes, le travail d'assainissement budgétaire accompli depuis dix ans par la commune a permis d'investir et d'augmenter l'autofinancement : *« Nos cadres territoriaux présentent en même temps les dépenses et les recettes qui leur sont associées,* commente-t-elle. *Les services financiers effectuent un suivi quasi quotidien. Comme nous faisons très attention à nos dépenses, nous arrivons à équilibrer. »* Une rigueur qui risque toutefois d'atteindre ses limites.

« Il faudrait faire appel au sens de la responsabilité des élus plutôt que de geler les dotations pour les forcer à faire des économies », critique Vanik Berberian. Devant la multiplication des difficultés pour élaborer son budget 2011, le maire de Gargilesse-Dampierre (331 habitants) a une formule provocatrice : *« Je fais comme si de rien n'était ! »* Le président de l'AMRF souligne que les élus ruraux sont obligés, depuis longtemps, de maîtriser leurs finances locales. *« Je considère que l'idée, dont on nous bassine, de "mieux gérer" est quelque peu méprisante : nous ne faisons pas n'importe quoi ! La rigueur, nous la vivons depuis longtemps. » « Depuis plusieurs années, nous avons travaillé à réduire nos coûts de fonctionnement, à faire que nos investissements servent à cette réduction. Mais cela a des limites »*, confirme-t-on à l'APVF, qui estime aujourd'hui *« impossible de maintenir les niveaux d'investissement de ces dernières années »*. De même, les subventions aux associations culturelles risquent d'être les premières victimes de cette austérité budgétaire annoncée. Bondy concentrera ainsi ses soutiens financiers sur ses missions premières : ses cinq centres sociaux, son CCAS, le service à l'enfance et celui aux écoles. L'appui municipal sera désormais logistique : *« Nous essaierons d'aider les associations en leur*

→ À QUELLE DATE VOTER LE BUDGET ?

Faut-il attendre la date butoir du 15 avril 2011 (voire 30 avril) pour voter le budget de l'année ? Les réponses varient en fonction des finalités considérées. Pour Yann Le Meur, professeur de sciences économiques à l'université de Rennes I (voir p. 37), *« dans les années de profondes réformes, mieux vaut retarder la prise de décision finale afin de lever les incertitudes »*. Bondy (93) adoptera son budget le 17 mars *« afin de disposer des plus fines estimations des dotations de l'État. L'inconvénient de ce calendrier,* indique Ali Zahi, l'adjoint au maire des finances, *c'est que les projets perdent un trimestre »*. Gargilesse-Dampierre (36) votera son budget en début d'année, mais va devoir décider très vite du sort des activités périscolaires qui ne bénéficient, ni en 2010 ni en 2011, de l'aide de l'État (voir p. 41), afin de faire des propositions aux familles pour la rentrée 2011. *« Soit on les supprime, soit la commune prend à sa charge la part de l'État, soit on réduit le coût de ces activités qui seront peut-être moins intéressantes,* déplore le maire Vanik Berberian, *mais il faudra choisir bien avant car l'agenda scolaire va de septembre à juin. »* Quant à la communauté d'agglomération de Sarreguemines Confluences (57), elle votera son budget ce 16 décembre, indique Fabien Stenger, directeur général adjoint chargé des finances, *« pour liquider les opérations dans l'année, sans perdre plusieurs mois. L'an dernier, le budget avait été voté en mars »*.

fournissant une salle, du matériel... », explique Ali Zahi, l'adjoint chargé des finances.

L'augmentation de la fiscalité pesant sur les ménages reste l'un des rares leviers de l'autonomie locale. À Sceaux (92), dont les ressources budgétaires reposent en grande partie sur les ménages, Philippe Laurent considère que la possibilité d'augmenter les taux offre encore *« des perspectives de progression »*. Ce qui n'est pas le cas des communes rurales, confrontées au faible niveau des pensions agricoles : *« Les gens ne peuvent plus assumer toutes les augmentations, on est à l'étiage »*, prévient le président de l'AMRF. Tout comme à Romainville (93), où la taxe d'habitation départementale a été recalculée pour 2011 afin de ne pas augmenter les impôts locaux. Les élus ont délibéré pour réduire cette taxe en volume. *« Accepter la taxe d'habitation départementale en l'état pour en préserver le volume nous aurait obligés à augmenter de 80 à 100 euros par foyer la taxe d'habitation,* explique Corinne Valls. *En 2011, la communauté prendra en charge la différence, ce qui nous fera perdre deux millions d'euros pour notre budget de fonctionnement. »*

Faute de ressources de substitution, les collectivités territoriales continuent donc de réduire la voilure. L'Observatoire des finances locales (OFL) note que, depuis le début de la décennie, les effectifs des communes sont quasiment stables, à 1,1 million d'agents. Aujourd'hui, le non remplacement de certains agents partant à la retraite est d'actualité à Marseille (voir p. 40), à Bondy et à la communauté d'agglomération de Sarreguemines Confluences. Cette dernière a par ailleurs décidé, à contrecœur, de supprimer en 2011 le fonds de concours exceptionnel de 390 000 euros mis en place en 2009 pour la relance immédiate de l'économie dans ses 26 communes membres. Fabien Stenger le déplore :*« Grâce à lui, des communes ont acheté un tracteur, ou de l'outillage, équipé un terrain de sport ou aménagé la voirie. Nous aurions aimé le conserver. »*

Autre soupape d'oxygène : le désendettement. Préserver son crédit, c'est préserver son autonomie et sa capacité d'investissement. Bondy a ainsi fait passer son endettement de 84 millions d'euros en 2009 à 78 millions en 2010. Ali Zahi souligne qu'il s'agit d'*« un levier important, puisque l'État ne nous aide plus. Pour être crédible auprès des banques, il faut ne pas être trop endetté, donc augmenter sa capacité de remboursement. »* D'où la bonne nouvelle, relevée par le rapport de l'OFL : dans le secteur communal (soit 50 % de l'investissement public en France), les collectivités ont pu, en 2010, investir sans s'endetter davantage, et les marges de manœuvre de la section fonctionnement ont été préservées.

Hélène MICHELINI

(1) CVAE, l'un des deux volets de la contribution économique territoriale (CET), avec la contribution foncière des entreprises (CFE), qui remplace la taxe professionnelle.

Plaine commune va investir au maximum

Un pacte financier jusqu'en 2015 et un strict encadrement des dépenses permettent à la communauté de préserver la solidarité avec les communes membres.

« La réforme de la taxe professionnelle nous a moins fragilisés qu'on ne le craignait, même si elle reste défavorable par rapport à l'ancien environnement fiscal », reconnaît Mélanie Lamant, directrice des finances de la communauté d'agglomération Plaine commune, en Seine-Saint-Denis (8 communes, 344 000 habitants). Grâce au dynamisme des élus, concrétisé en 1998 par la création du Stade de France et l'arrivée de deux gares RER, le territoire attire à nouveau les entreprises sur ce qui fut, jusqu'aux années 1970, l'une des plus importantes zones industrielles d'Europe. Avant sa suppression, la TP constituait 76 % des ressources de fonctionnement de la communauté. Avec la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE), le bloc local récupère toutefois une recette qui conserve un dynamisme certain grâce à l'activité économique du territoire.

Le pacte financier de la communauté maintient à 33 % des dépenses de fonctionnement la dotation de solidarité communautaire

L'évolution de la nouvelle fiscalité conditionne les évolutions de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement ainsi que le calibrage des investissements. Ces derniers, d'ailleurs, voient leur progression protégée par un pacte financier, fruit d'un important travail d'élaboration en 2010. Voté par le conseil communautaire pour la période 2010-2015, il intègre le plan d'investissement, les relations avec les villes et les grands équilibres budgétaires. Surtout, il maintient à 33 % des dépenses de fonctionnement (environ 5 millions d'euros) la dotation de solidarité communautaire reversée aux villes en 2011.

En dépit du contexte, les élus communautaires souhaitent que *« la communauté investisse au maximum : création et extension de ZAC, de rues, rénovation urbaine et gros programme de résorption de l'habitat indigne, notamment »*. La variable d'ajustement, c'est la progression des dépenses de gestion, limitée à 2,5 % par an, alors que l'effort d'investissement communautaire progressera, lui, de 25 %. Il est vrai que Plaine Commune s'est donné les moyens de sa liberté, explique la directrice financière : *« Nous avons des équipes aux finances, au développement économique, et un cabinet de conseils financiers nous établit une prospective financière chaque année. »* Enfin, le choix de l'intégration communautaire stabilise les dotations de l'État : *« En exerçant beaucoup de services publics à la place des villes, nous bénéficions de la garantie que notre dotation globale de fonctionnement ne diminue pas. »*

H. M.