

FINANCES

Préparer la feuille de route budgétaire du futur mandat

Baisse des dotations, annonce puis report de la réforme de la DGF, dépenses de fonctionnement encadrées, réforme de la taxe d'habitation, dialogue heurté avec l'Etat: jamais les maires n'auront vu les règles du jeu autant bouleversées. Il laisse un goût amer à nombre d'élus locaux, pour certains obligés d'augmenter les impôts contrairement à leurs promesses électorales. A quinze mois des municipales, un débat sur la pertinence de leurs décisions fiscales s'impose à eux.

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022
- Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018
- Projet de loi de finances pour 2019

1 ACTER LE CHANGEMENT DE PARADIGME

A l'heure de préparer le dernier budget du mandat, communes et EPCI s'interrogent sur leur modèle financier. A la contractualisation sur le triptyque « évolution des dépenses de fonctionnement — besoin de financement — capacité de désendettement » a succédé la baisse violente des dotations d'Etat pour les « grandes » collectivités. Pour les autres, l'obligation d'afficher dans le rapport d'orientations budgétaires le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement consolidé (budget principal et annexes) les placera dans une situation stigmatisante en cas de dépassement de ce taux. Or, l'Etat ne desserrera pas son étai financier sur le monde local à court terme. Au regard de sa situation budgétaire toujours dégradée, d'une croissance atone et de son incapacité à se réformer, l'assainissement des comptes publics reposera nécessairement sur une nouvelle

contribution du secteur public local, la Cour des comptes validant la méthode. Après avoir puisé dans l'autofinancement local (baisse des dotations) pour réduire son déficit, l'Etat va réduire son endettement consolidé en forçant le monde local à se désendetter.

Le futur mandat débutera dans un contexte financier tout aussi tendu que l'actuel se termine. Les recettes de fonctionnement sont cadencées techniquement (pas de hausse de la DGF) et politiquement par le dégrèvement de la taxe d'habitation et la difficulté pour les élus locaux à augmenter les taux en raison du « ras-le-bol fiscal » des Français. Les dépenses de fonctionnement sont de leur côté verrouillées à la hausse notamment sous l'effet de la contractualisation. L'incertitude continuera aussi de marquer les premières années du calendrier budgétaire: les modalités de sortie définitive de la TH sont toujours incertaines, tout comme l'éventuel transfert du foncier bâti au bloc communal. La réforme de la DGF est, quant à elle, en passe de devenir la nouvelle arlésienne des finances locales.

2 REPENSER LE « CŒUR DE COMPÉTENCES »

En conséquence, les marges de manœuvre des élus locaux seront marginales. La matrice budgétaire vire au casse-tête, faute de levier sur les recettes. Quelles nouvelles ressources affecter au projet de mandat en sachant que la réalisation des engagements passés a souvent déjà consommé les rares ressources encore disponibles? Si la stratégie et l'expertise financières doivent plus que jamais alimenter la décision publique, elles ne peuvent apporter, seules, toutes les réponses...

Les élus locaux ont inévitablement à s'interroger sur « le cœur des compétences et des actions » d'une commune: quelles missions relèvent de la compétence communale, intercommunale? Il s'agit de redéfinir les actions publiques et raisonner au-delà de la seule sphère locale en adoptant une stratégie territoriale.

3 ADOPTER UNE APPROCHE QUALITATIVE

Les budgets locaux n'étant plus extensibles, l'approche en millefeuille consistant à ajouter une nouvelle mesure sans s'interroger sur le socle déjà existant ne peut plus avoir cours. Concrètement, la validation d'un projet devra nécessairement avoir fait l'objet d'un processus de priorisation et de définition au préalable de l'action publique. Tel projet verra le jour au détriment d'un autre. Les élus devront bâtir leur projet de mandat sur une redéfinition des services publics dont ils ont la charge. L'évaluation de l'ensemble des politiques publiques constitue un pos-

tulat à toute décision. Aucun volet du budget ne doit être sanctuarisé. Cette démarche basée sur une logique d'efficience doit permettre le redéploiement de ressources en interne, optimiser les services publics dans une période de contraintes budgétaire.

Il est indispensable de sortir des logiques quantitatives visant à réduire les enveloppes budgétaires globales pour basculer vers des approches plus qualitatives protégeant les services publics utiles à la population ou efficaces. Il ne s'agit pas de rogner la dépense mais de la repenser. Pour ce faire, les élus locaux doivent redéfinir le périmètre du niveau de service public, de la relation avec l'utilisateur, de la gouvernance et de l'organisation du service attendu. Et prendre conscience qu'ils ne peuvent plus tout assurer, que des décisions parfois difficiles mais nécessaires (fermeture de service, externalisation) seront à prendre sous peine que le service rendu à la population soit insatisfaisant et de moindre qualité en raison des coups de rabot réalisés pour tout exercer.

4 MUSCLER LE SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIER

La plus grande difficulté dans cet exercice ? La mesure du coût du service public. Elle nécessite la mise en place d'une comptabilité analytique ou d'un contrôle de gestion au sein des collectivités. Or, cet outil de décision fondamental est encore trop peu utilisé. Les études comparatives sur le choix du mode de gestion souffrent de ce point de vue de l'absence d'éléments tangibles permettant de justifier l'externalisation d'un service public, tout comme les débats autour de sa tarification. Il est donc impératif que les élus se

dotent d'un système d'information financier leur permettant d'objectiver leurs décisions dans le cadre de la redéfinition de leurs politiques publiques.

5 CERNER L'IMPACT EN FONCTIONNEMENT

La prise en compte des nouveaux projets devra faire l'objet d'une nouvelle méthode décisionnelle. Finie l'approche dichotomique scindant le fonctionnement et l'investissement : les projets doivent désormais être appréhendés dans leur dimension globale. Le coût de fonctionnement futur des équipements et leur niveau de subventionnement doivent même être priorités par rapport au besoin d'emprunts pour les financer. De ce point de vue, les investissements liés à la transition énergétique (contrat de performance énergétique sur les bâtiments publics) présentent un profil intéressant. Ils sont fortement subventionnés, bénéficient d'enveloppes de financement privilégiées et génèrent d'importantes économies de fonctionnement.

6 MOBILISER ACTEURS PRIVÉS ET PUBLICS

Pour être optimale, cette approche ne peut plus être menée au seul échelon communal. Elle implique de repenser son organisation territoriale et de s'interroger sur les périmètres d'intervention. L'intercommunalité sera bien évidemment au cœur de cette réflexion mais pas seulement : la mobilisation tous les acteurs publics et privés du territoire (SEM, SPL, associations, prestataires, délégataires) s'impose. Il s'agit de rai-

sonner en terme d'objectifs : obtenir une meilleure gouvernance des compétences, optimiser leur coût, mutualiser leur financement et ainsi mobiliser toutes les énergies pour la réussite du projet.

7 ÉVALUER, OPTIMISER, COORDONNER

Les élus disposent de nombreux outils : projets de territoire, pactes financiers et fiscaux, territorialisation et mutualisation des services. Mais, trop souvent limités à une approche de redistribution financière, parfois au détriment d'un des acteurs, ces documents ne se sont pas inscrits dans une stratégie territoriale globale lisible et partagée. Peu nombreux sont les territoires qui ont mis en place des programmations pluriannuelles des investissements (PPI) consolidées EPCI-commune. On juxtapose aujourd'hui 2 voire 3 ou 4 niveaux de PPI sur un même territoire, générant une concurrence entre acteurs publics et privés, plutôt qu'une coordination et une convergence. De même, les économies d'échelle promises par la mutualisation sont rarement au rendez-vous, faute d'une démarche partagée entre EPCI et communes.

A l'aube du prochain mandat, les élus et futurs élus doivent donc anticiper une reconfiguration de leurs politiques publiques, reposant sur un nouveau triptyque : évaluation de l'efficacité des politiques, optimisation des coûts (et plus largement de l'adéquation entre moyens financiers et résultats), coordination et mobilisation de tous les acteurs du territoire.

Par Gaëtan Huet et Elodie Ducrohet, cabinet Partenaires finances locales

SUR LE WEB

- Notre dossier « Finances locales : gérer dépenses et ressources tout au long du mandat » : <https://bit.ly/2GBaUdY>
- Le mémento financier et fiscal du maire, par la DGCL : www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/memento.pdf
- Les pactes financiers et fiscaux des intercommunalités par KPMG aet l'ADGCF : <https://bit.ly/2UTnatx>