



ANGERS, un personnel au travail.

METZ, un endettement contrôlé.

LEUR GESTION À LA LOUPE

Quelles sont les villes les mieux gérées ?

Sans lien avec les clivages politiques, mais question gestion, qui sont les bons et moins bons gestionnaires des plus grandes villes françaises ?

Énorme ! Les dépenses publiques locales représentent 219 Mds€. Un montant astronomique qui, au sein des administrations publiques, a progressé le plus fortement ces 30 dernières années. Parmi elles, la dépense communale représente 94 Mds€ et les EPCI (Établissement public de coopération intercommunale : communauté urbaine, de communes...) 38 Mds€, soit 122 Mds€ pour le bloc communal pris dans son ensemble (55% de la dépense locale). Mais avec 40 Mds€ de dépenses d'investissement et 79 Mds€ d'encours de dette, le bloc communal représente les deux tiers de l'ensemble des collectivités locales.

LE PREMIER POSTE DE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT RESTE LES CHARGES DE PERSONNEL.

Au sein du bloc communal, les villes de plus de 100.000 habitants sont des acteurs majeurs de la dépense publique : elles concentrent les investissements les plus lourds au regard des demandes fortes en matière de services publics de la population locale, les agents les plus nombreux, ainsi qu'un endettement important malgré des recettes (impôts et dotations) élevées.

Pour les 30 communes de ce comparatif, les écarts d'organisation sont florès. Qu'on en juge : les dépenses totales par habitant sont dans un rapport de 1 à plus de 2 (Perpignan 1.942 et Le Havre 4.071) ; les charges de personnel dans le total des dépenses de fonctionnement de 1 à plus de 2 également (Reims 24% et

Le Mans 54%) de même que les impôts et taxes par habitant qui varient de 1 à 2 (498 à Toulon et 1.189 à Grenoble). Bien sûr, l'iFRAP et son partenaire ODIS rappellent que «*les seuls chiffres sont impropres à rendre compte de la réalité sociale, culturelle, économique, écologique et historique d'une commune*». Pour autant, ce classement a vocation à dégager des «*bonnes pratiques*». À ce stade, il convient aussi de souligner que les écarts entre les bons et moins bons gestionnaires ne recourent pas les clivages politiques, preuve qu'il s'agit avant tout d'une question de discipline budgétaire.

Quels enseignements tirer ?

Dans un contexte marqué par la rigueur budgétaire, les finances locales ont pu se sentir longtemps à l'abri : les dotations n'avaient jamais subi de baisse et les fonctionnaires locaux étaient restés intouchés par la RGPP (révision générale des politiques publiques lancée par Nicolas Sarkozy pour réduire les dépenses publiques). Mais la donne

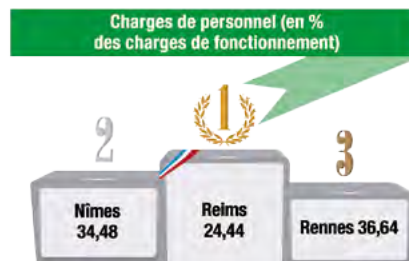
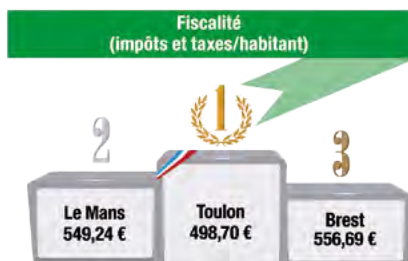
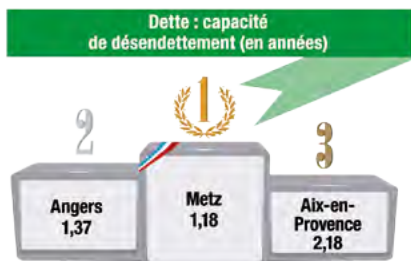
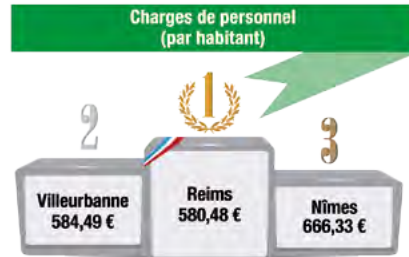
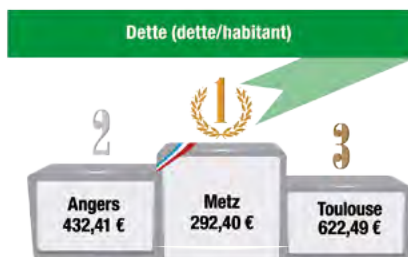


TOULON, une fiscalité faible.



REIMS, des charges maîtrisées.

Les meilleures municipalités du palmarès...



a changé en 2014. Comme le rappelle Jacques Péliard, président de l'association des maires de France : «La sévérité de l'addition – ou plutôt de la soustraction – n'a pas été perçue dans sa réalité par tous. La baisse des concours de l'État s'élève à 1,5 Md€ en 2014 et sera de 3 Mds€ en 2015. Ce qui donne un montant total de réduction de 4,5 Mds€ sur deux ans. C'est considérable !». D'autant que, comme le rappelle la Cour des comptes, l'effet de ciseau est implacable car les charges de

FINANCER LES INVESTISSEMENTS PAR LA DETTE, LA SUBVENTION OU L'IMPÔT ? UN VRAI CHOIX STRATÉGIQUE POUR LES VILLES.

fonctionnement des collectivités augmentent plus vite que leurs recettes :

- les recettes sont marquées par le gel des dotations, mais aussi par le ralentissement économique qui pénalise la fiscalité locale. Idem pour le recul du marché immobilier qui affecte la fraction de DMTO (droits de mutation compris dans les frais de notaires payés lors de l'acquisition d'un bien) qu'elles perçoivent. Enfin, la montée en puissance du FPIC (Fonds de péréquation intercommunale) est pour certaines une

charge supplémentaire ;

- quant aux charges de fonctionnement composées pour près de moitié de charges de personnel, elles sont affectées par la hausse du Smic, des cotisations de retraite, de l'ancienneté automatique liée au statut. À quoi s'ajoutent la réforme des rythmes scolaires et la pression du gouvernement pour que les collectivités apportent leur appui aux contrats d'avenir. L'État porte sa part de responsabilité lorsqu'il charge perpétuellement les collectivités locales de nouvelles normes techniques et de nouvelles compétences ;
- enfin, cycle électoral oblige, de nombreux équipements annoncés en



GRENOBLE, une fiscalité élevée.

MARSEILLE, une dette insupportable.

début de mandature entrent en service avec un impact immédiat sur les dépenses de fonctionnement.

Rationalisation, mutualisation

La Cour des comptes souligne que les efforts de mutualisation des moyens entre collectivités locales n'ont pas donné les résultats espérés. Pourtant, le gouvernement vient de faire passer une nouvelle loi sur les métropoles qui est censée constituer une nouvelle étape sur la voie de la mutualisation et de l'efficacité. Est-ce que l'on aura pour autant des économies ? Rien n'est moins sûr car ce nouvel acte de la décentralisation n'a pas tranché la question du binôme commune/EPCI dans le contexte du «mille-feuille administratif» et face à l'enchevêtrement de leurs compétences.

C'est le deuxième enseignement de cette étude qui veut rappeler aux électeurs/contribuables que les équipes municipales pour lesquelles il ont voté sont liées à la gestion des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines auxquelles elles appartiennent. Les dépenses, recettes ou endettement des EPCI associés aux 30 plus grandes villes engagent les électeurs autant que la stratégie communale. C'est la raison pour laquelle, nous avons inclus au prorata de la population les dépenses des groupements auxquels appartiennent les villes concernées. Alors pourquoi ne pas aller plus loin sur la voie de l'intégration pour y voir plus clair ? Et surtout pour que chacun sache ce que toute demande de surcroît de service

public ou d'investissement local représente comme ponction supplémentaire sur le pouvoir d'achat des habitants.

Fonctionnement : Reims en tête

Le premier poste de dépenses pour les municipalités reste les charges de personnel, qui pèsent pour 35 à 50%. À ce titre, Villeurbanne présente un budget équilibré : masse financière disponible pour les charges externes et l'équipement (la dette est très modeste à

LES EFFORTS DE RÉDUCTION DE L'ENDETTEMENT SONT RARES AVEC DES SITUATIONS COMPLEXES PAR LA PRÉSENCE D'EMPRUNTS STRUCTURÉS.

1.038 € par habitant), mais la ville recourt à l'externalisation. Surtout, les charges de personnel par habitant ne sont pas forcément un indicateur de qualité du service rendu par le personnel communal aux administrés. Comme le rappelle la Cour des comptes : *«Les collectivités locales disposent de leviers multiples pour contrôler les dépenses de personnel. Les effectifs constituent un élément déterminant de l'évolution de la masse salariale, mais d'autres décisions influent sur cette dépense, notamment celles concernant les rémunérations. Les marges d'inflexion restent significatives s'agissant du temps de travail, des régimes indemnitaires ou de la prévention de certaines absences pour raisons de santé. L'optimisation de l'organisation peut aussi fournir des pistes d'économies».*

On sent, d'une manière générale,

une prise de conscience de la problématique du statut dans la fonction publique territoriale. Ainsi, la moyenne des villes est à 798 €/habitant, dont Lyon, Marseille et Rennes, mais 7 municipalités parviennent à se situer en dessous de 700 €/habitant, notamment Montpellier (plus de 200.000 habitants) et surtout Reims, qui est la municipalité ayant les charges de personnel les plus basses de la strate, avec 580 €/habitant. Pourtant, Reims n'est pas une ville sous-développée, exsangue de services. Alors quelle est la recette ? En tout cas, ce que réussit Reims ne doit pas être considéré comme inatteignable ailleurs !

Investissement : Toulouse s'autofinance

Selon Jacques Péliissard, la baisse des dotations de l'État aura un impact considérable sur l'investissement. Il rappelle que l'essentiel des dépenses de fonctionnement est composé de la masse salariale caractérisée par son «manque total d'élasticité». *«Sauf à emprunter plus ou à augmenter les impôts, alors que nos concitoyens n'en peuvent plus, la seule variable d'ajustement, c'est l'investissement. Au cours des dernières années, les régions et les départements ont réduit leurs investissements. Seul le bloc local est parvenu à les maintenir. Si nous les réduisons, cela va poser des difficultés pour l'économie française dans son ensemble, avec des répercussions dramatiques sur l'emploi local»*, insiste-t-il.

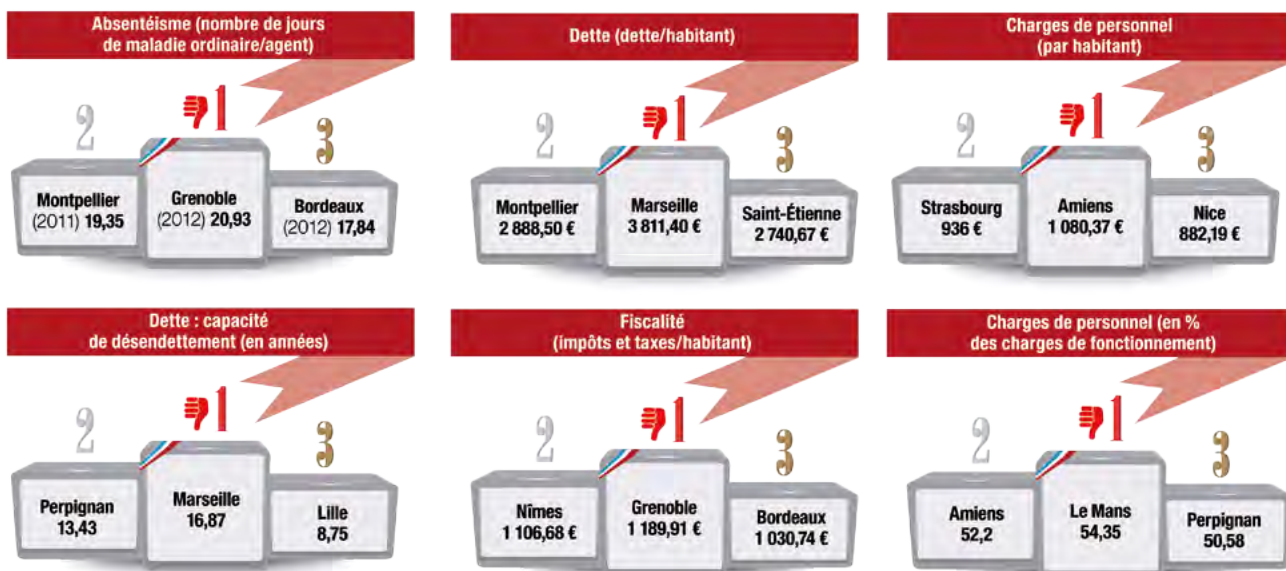
La Cour des comptes ne voit pas les choses sous cet angle et rétorque que *«la préservation d'une certaine*



AMIENS, des charges excessives.

LE MANS, des dépenses records.

... et les moins bonnes



>> Ce comparatif a été réalisé par l'iFRAP en partenariat avec l'association ODIS - Observatoire de dirigeants de l'industrie et des services et concerne les 30 premières villes de France de plus de 100.000 habitants (hors Île-de-France et départements d'outre-mer) à partir des comptes administratifs. La plupart des municipalités ont fourni leurs documents. Les villes de Perpignan et de Toulon ont refusé de collaborer au comparatif, les chiffres ont donc été établis à partir des données fournies par la DGCL et le ministère de l'Économie.

capacité d'investissement nécessitera cependant la recherche de pistes d'économies». Elle rappelle que l'investissement est sensible au cycle électoral puisqu'il est plus faible en début de mandat. Enfin, il faut garder à l'esprit que les grands programmes d'équipements promis ou annoncés à l'occasion des campagnes électorales induisent forcément à moyen terme une augmentation des dépenses de fonctionnement.

La moyenne au plan national se situe à 27%, soit 945,34 €/habitant. Autour

de cette moyenne, on trouve des villes comme Metz, Toulouse et Perpignan. À Perpignan, le quart des recettes est prévu pour couvrir des dépenses d'équipement, soit 390 €/habitant, alors qu'en moyenne, elles atteignent 560 €. Toulouse, en revanche, autofinance la totalité de ses équipements. Elle en amortit une grande partie sur l'exercice de réalisation de l'équipement : 112 € pour 566 € d'équipement. Son épargne brute se transforme quasi intégralement en épargne nette, sérieuse garantie pour

l'avenir et signe d'une gestion rigoureuse. En dessous de 20%, un groupe de municipalités qui s'équipent peu par rapport aux autres : signe de prudence ou pause pour Amiens et Brest ; problématique d'endettement à Saint-Étienne ; efforts louables de désendettement pour Tours, Reims, Clermont-Ferrand, Dijon ?

Les villes qui affichent les dépenses les plus élevées en équipement ? Le Havre (2.078,12 €/habitant) et Montpellier (1.742,56 €/habitant).



«LA SÉVÉRITÉ DE L'ADDITION – OU PLUTÔT DE LA SOUSTRACTION – N'A SANS DOUTE PAS ÉTÉ PERÇUE DANS SA RÉALITÉ PAR TOUS. LA BAISSÉ DES CONCOURS DE L'ÉTAT S'ÉLÈVE À 1,5 Md€ EN 2014. ELLE SERA DE 3 MdS€ EN 2015. CE QUI DONNE UN MONTANT TOTAL DE RÉDUCTION DE 4,5 MdS€ SUR DEUX ANS. C'EST CONSIDÉRABLE !».

Jacques Pélissard, président de l'association des maires de France

Toutes deux sont impactées par leur EPCI : la communauté d'agglomération havraise (CA) a des dépenses d'équipement qui représentent presque quatre fois celles de la ville ; plus de 1,5 fois dans le cas de la CA de Montpellier qui a une dette de 2.350 €/habitant (à peine 550 € pour la ville !). Évidemment, en face, cela nécessite obligatoirement des financements (par la dette, la subvention ou l'impôt si la capacité contributive le permet). Un vrai choix stratégique pour les villes. S'agissant des dépenses d'équipement, la Cour des comptes insiste sur la nécessité de rationaliser la gestion du patrimoine immobilier des communes et l'entretien qui va avec.

Endettement : Saint-Étienne, mauvais élève

La dette dépasse les 11 Mds€ pour un peu plus de 6 millions d'habitants composant des foyers assujettis aux taxes locales. Tous les administrés sont impactés, mais sont-ils tous conscients de leur responsabilité dans la constitution d'une dette : exigence démesurée de services, équipements désirables mais pas forcément indispensables ? Ce n'est pas une mince affaire ! D'autant que la dette a été – en principe – souscrite pour financer l'équipement communal, puisque c'est la marge dégagée du budget de fonctionnement qui, selon la règle, doit assurer le remboursement de dettes souscrites.

Ainsi, certaines municipalités présentent un «risque aggravé» quand la dette totale dépasse 2.000 €/habitant, comme c'est le cas pour 10 muni-

cipalités. La dette peut rapidement devenir insupportable, notamment face aux recettes de fonctionnement. Ainsi, Perpignan, Saint-Étienne et Montpellier devraient en théorie consacrer plus d'un an de recettes courantes pour rembourser leur dette et Marseille presque deux ! À l'opposé, à moins de 1.200 €/habitant, les communes font preuve de sagesse... Mais encore faut-il voir si les annuités demeurent raisonnables et si les emprunts structurés ont été évités.

Si l'on regarde les cinq villes les moins endettées, il faut noter l'endettement nul de Toulouse en 2012, situation unique dans cette strate. Aparté sur l'endettement nul de Toulouse ville qui, jusqu'à ce jour, était un cas unique. Seule l'EPCI a jusqu'à présent porté l'endettement. Voici l'annonce dont la presse se fait l'écho : *«La mairie de Toulouse s'apprête à emprunter de l'ordre de 20 M€ cette année... Un emprunt "assuré" qui met fin à 20 ans d'orthodoxie financière de la dette zéro... La cagnotte de 140 M€ constituée de longue date par Monsieur Dominique Baudis a financé l'investissement des dernières années».*

À prendre en compte également la capacité de désendettement, ratio qui rapporte la dette totale à l'épargne brute. Ce ratio est significatif à tous points de vue. Il décrit parfaitement l'état des lieux. Faire correspondre le montant d'une dette aux années de marge brute cumulée, pour parvenir à l'absorber, est révélateur. Ainsi, Marseille (17 ans),

Perpignan (13 ans), Le Havre (11 ans), Saint-Étienne (9 ans), Tours (7 ans), Lille (9 ans) et Nice (8 ans) se situent bien au-dessus d'une moyenne des villes de la strate qui s'établit à 5 ans et demi. À Marseille, la tendance est à l'amélioration (6 mois gagnés).

C'est aussi le cas de Nice, qui opère un désendettement de moitié sur des emprunts structurés. Ces mouvements positifs révèlent la prise de conscience que de tels niveaux d'endettement sont en inadéquation avec l'état des finances publiques. Il faut donc reconnaître les mérites de villes à faible endettement : Strasbourg, Bordeaux, Rennes, Toulouse et à un moindre degré Lyon. Hélas, les efforts de réduction de l'endettement sont rares avec des situations rendues complexes par la présence d'emprunts structurés.

S'agissant des «emprunts structurés», rares sont les villes à ne pas avoir succombé à leurs charmes. Dans les grandes villes, Rennes, Lyon ou Strasbourg n'y ont pas échappé. Quand plus de 5% de la dette totale sont constitués d'emprunts de ce type, le contribuable peut légitimement s'interroger. Sauf renseignement incomplet, on s'aperçoit que les villes de Villeurbanne, Reims, Metz, Le Havre, Brest, Angers et Toulouse (CU) ont été méfiantes et sont restées sur des emprunts classiques. À l'opposé, Clermont-Ferrand culmine avec presque le tiers de son endettement, alors que celui-ci, au total, reste proche de la moyenne. Précisons que le montant des emprunts structurés de la ville a régressé de 9% en 2012 par rapport à 2011, alors que l'endettement total reste stable. Rien de tel du côté de Dijon où la communauté d'agglomération emprunte avec une aggravation du montant des emprunts structurés conséquente de 164%. À Saint-Étienne, situation «tendue» des finances parfaitement connue. L'endettement a légèrement augmenté chez l'EPCI, sans emprunts structurés déclarés. La ville ne parvient pas à se désendetter et porte «en propre» le poids de 28% d'emprunts structurés

L'iFRAP : une incroyable boîte à idées pour le pouvoir

La Fondation iFRAP a été reconnue d'utilité publique en 2009. Financée uniquement sur fonds privés, elle a pour but d'effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant le développement économique.

Fondation iFRAP - 5, rue Cadet
75009 PARIS - www.ifrap.org

en 2012. L'endettement global de Saint-Étienne est bien connu pour être encore non stabilisé : la ville ne parvient pas à réduire sa dette et reste sous la menace de la révision des conditions de ses emprunts structurés.

Une fiscalité variable !

Produits réels de fonctionnement des communes en 2012 ? 77,9 Mds€, dont 47 Mds€ provenant de la fiscalité, soit 60% de ces ressources, qu'elle soit directe (31,8 Mds€) ou indirecte (6,4 Mds€). La progression de 2011 à 2012 du produit fiscal des communes est imputable à la fiscalité directe alors que la fiscalité indirecte est restée stable. *A contrario*, les dotations et participations versées aux communes ont reculé. On constate cependant que le montant par habitant varie dans un rapport de plus de 1 à 2. Ce chiffre est à mettre en regard du potentiel financier de chaque municipalité (Le Havre, Bordeaux, Aix et Lyon sont au-dessus de 1.200 €/habitant alors que Nîmes, Montpellier, Marseille et Brest sont en dessous de 1.000 €/habitant), mais aussi de la part des impôts locaux (directs ou reversés) dans les recettes communales. Strasbourg a de fortes recettes de fonctionnement (2.980 €/habitant) et la dotation globale de fonctionnement représente la moitié des recettes fiscales. Brest exerce une pression fiscale faible (la taxe d'habitation représente cependant plus de 40% de ses recettes fiscales). Son statut de port marchand et militaire semble être bénéfique. Même remarque pour Toulon qui trouve des recettes plus confortables, pour près des trois quarts, hors fiscalité.

En revanche, que penser des villes dont les recettes fiscales représentent plus de 40% de leurs ressources ? Certaines – comme Le Havre, Clermont-Ferrand, Grenoble – ont probablement vu leurs recettes fiscales « booster » par la compensation de la défunte taxe professionnelle. Cela a été calculé au niveau le plus haut atteint, pour constituer une sorte de rente pérenne. On trouve aussi des villes moins riches qui sont obligées de presser fiscalement leurs administrés (Nîmes, Angers, Limoges et probable-

Ces emprunts toxiques qui plombent discrètement certaines mairies !

- **Pourquoi les qualifier de «toxiques» ?** L'idée de toxicité correspond à une dégradation – plus ou moins probable, soudaine ou non, plus ou moins dommageable – qui peut mettre en péril la structure financière d'une collectivité en raison de l'évolution de son environnement politique, social et financier, national ou international, sans qu'elle soit en mesure de le maîtriser.

- **Qu'est-ce qu'un emprunt «structuré» ?** Le coût d'un prêt à taux fixe est simple à calculer. Il est égal au montant emprunté, plus les intérêts. Quand il s'agit d'un prêt structuré, cela est plus compliqué. Le coût devient fonction de la «structure» du prêt qui est variable en fonction d'hypothèses sur l'évolution d'indices financiers. Exemple : un prêt structuré qui court sur 30 ans et dont le taux d'intérêt annuel est calculé chaque année à date fixe en fonction des cours de l'euro, du dollar et du franc suisse, selon une formule complexe. Pour répertorier ce type d'emprunt, on a créé un classement selon le niveau de dangerosité. Ce sont les cotations Gissler, du nom

du haut fonctionnaire qui les a établies. Les cours respectifs de l'euro, du dollar et du franc suisse bougent quotidiennement, ce qu'aura à rembourser le débiteur à l'échéance ne peut pas être déterminé avec certitude aujourd'hui. On le saura réellement à l'échéance du prêt, au terme des 30 ans. On en est réduit aux estimations ! En contractant des emprunts structurés, les collectivités, qui raisonnent habituellement en «coût historique», sont désormais soumises aux règles de la valeur de marché («mark-to-market»). Ce qui leur



paraît important, c'est le taux moyen payé à la fin du prêt. Mais personne n'est capable de le leur dire. La seule certitude qu'elles ont, c'est qu'elles prennent un risque qui peut surgir à tout moment.

La Charte Gissler se fonde sur une évaluation des risques se traduisant par une échelle de cotation, laquelle doit permettre aux élus de peser les risques inhérents à tout produit financier. Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Les produits les plus risqués, réputés interdits, sont exclus de cette Charte.

Les villes sont, pour le moins, «discrètes» sur ces emprunts qui figurent évidemment dans leurs livres. Mais encore faut-il demander l'information, car très rares sont les entités qui publient leurs comptes et leurs annexes. Les villes les plus exposées sont Saint-Étienne et Dijon. Lille, Grenoble, Nîmes et Clermont-Ferrand dépassent un seuil significatif de 300€/habitant.

ment Perpignan). La taxe d'habitation est le produit du taux voté et des bases nettes. Mais il faut tenir compte des réductions votées : aux taux les plus bas correspondent les plus faibles réductions (et inversement). Les taxes locales perçues par les collectivités territoriales sont, pour l'essentiel, constituées de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti, calculées sur la base de la

valeur locative cadastrale censée représenter le loyer théorique annuel que l'on pourrait tirer d'un bien en le louant dans des conditions normales. En réalité, elles s'en écartent, notamment du fait de l'insuffisante révision des bases cadastrales. Les réductions de base n'existent pas pour la taxe foncière. La TFB a un rendement supérieur à la TH. ●

Avec l'iFRAP