Synthèse des interventions

Les ateliers des territoires

Les politiques et les services publics locaux à l'épreuve des nouvelles contraintes financières

Montpellier – 31 mai 2012

Sommaire

Ouverture institutionnelle 2

Conférence/débat – Vers une action publique locale sous tension : essai de prospective financière à l'horizon 2020 2

Conférence : Politiques publiques et contrainte financière : les outils et expériences disponibles pour penser l'adaptation des interventions des collectivités à la nouvelle donne financière 9

Table ronde/Objectif 2014 : comment préparer dès aujourd'hui le prochain début de mandat 19

Conférence/débat – Vers de nouveaux partages des rôles dans la conduite des politiques publiques locales ? 25

Clôture 29

Ouverture institutionnelle

Dominique DELBARD
Responsable du pôle de compétences finances et contrôle de gestion, INSET de Montpellier

Je vous souhaite la bienvenue à l'INSET de Montpellier, au nom du directeur qui n'a pas pu être présent parmi nous aujourd'hui.

Le pôle de compétences finances et contrôle de gestion qui a été créé à l'INSET de Montpellier au début des années 2000 et que je dirige est dorénavant rattaché à l'INET à Strasbourg avec les autres fonctions ressources.

Il existe un lien direct entre la journée qui s'est tenue le 3 mars 2011 à Montpellier dans le cadre des Ateliers de la réforme et qui était centrée sur le financement de l'action publique locale, puisque la manifestation d'aujourd'hui a pour thème « les pouvoirs publics locaux à l'épreuve des nouvelles contraintes financières ».

L'atelier du 15 mars 2012 était focalisé sur les questions d'architecture institutionnelle, et notamment les liens entre les intercommunalités et les communes. Le cycle des Ateliers de cette année, de manière plus développée que celui de 2011, tourne sur l'ensemble du territoire dans différentes structures du CNFPT. Ce projet est porté par le réseau des instituts (quatre INSET, INET et délégations régionales).

Sachez qu'une troisième journée sera organisée à Montpellier le 25 octobre prochain et portera sur « le portage de l'action publique, les nouvelles modalités en émergence ».

Aujourd'hui, nous avons voulu laisser une grande place aux échanges, car telle est la vocation de ces Ateliers des territoires. Ce matin, nous bénéficierons de la présence de Guy Gilbert et de Marcel Guenoun. Cet après-midi, Jules Nyssen et Benoît Lion nous feront partager leur expérience, le premier à la ville de Montpellier et le second à la ville de Bordeaux. Nous avons choisi de ne pas inviter d'élus, afin que la journée soit centrée sur les préoccupations des techniciens.

Conférence/débat – Vers une action publique locale sous tension : essai de prospective financière à l'horizon 2020

Guy GILBERT
Professeur des universités, ENS Cachan

Je vous propose de comprendre d'abord pourquoi les facteurs de tension financière s'accumulent dans le ciel des collectivités locales. Ensuite, j'essaierai d'évaluer si les collectivités locales, sur la base de ce que nous avons observé dans le passé, sont en mesure de répondre à cette accumulation de facteurs de tension. Enfin, j'évoquerai modestement quelques pistes qui pourraient jalonner le futur des finances locales, en reprenant les réflexions de la mission commune du Sénat dans ce domaine.

I. Un triple « choc de ressources »

Les collectivités locales sont aujourd'hui placées dans un contexte de tension qu'elles n'ont jamais connu depuis les lois de décentralisation. Les facteurs qui contraignent leurs ressources sont nouveaux.

Les ressources des collectivités locales en France sont constituées, à hauteur de 53 % par la fiscalité locale, d'un quart par des dotations de l'Etat, de 15 % par d'autres ressources de fonctionnement, de 5 % par de l'emprunt, le reste étant représenté par des ressources diverses. Comparée aux autres pays européens, la France est un pays où les collectivités locales prélèvent elles-mêmes beaucoup d'impôt. Nous sommes un pays qui est présenté comme très centralisé, mais où les collectivités locales jouissent d'une autonomie fiscale sans commune mesure en Europe.

1. Choc fiscal

Le premier choc que subissent les collectivités locales est celui de la réforme de la taxe professionnelle, qui a pour objectif d'alléger la fiscalité pesant sur les activités économiques, notamment celles soumises à la concurrence internationale. Cette réforme a été réussie. En 1980, une loi a fixé que la valeur ajoutée constituait la base de la taxe professionnelle mais elle n'a pas été suivie de décret d'application. Il a donc fallu une trentaine d'années pour que le bébé vienne enfin au jour.

Cette réforme a été réussie, parce qu'elle a été à coût décroissant pour les entreprises (gain de 5 milliards d'euros nets), à coût constant pour les collectivités (compensation ex ante des pertes de recettes) et à coût croissant pour les contribuables résidents (les ménages locaux). Elle a permis un transfert de la fiscalité locale sur les activités économiques vers la fiscalité des ménages, enfin, pas tout à fait puisqu'en réalité, le contribuable national sera quand même largement sollicité et le sera encore plus dans le futur.

Pour obtenir ce tour de passe-passe, il a fallu mettre en place une ingénierie fiscale fort complexe. Les collectivités qui perdaient à la réforme ont reçu une compensation budgétaire, grâce aux collectivités qui gagnaient à la réforme. Les sommes reçues par les perdants et les dettes des gagnants ont été gelées en nominal si bien que, l'année de la réforme, aucune collectivité n'a perdu.

Les effets territoriaux de la réforme apparaîtront sur le moyen et le long terme. Ils n'ont pas été pensés par anticipation et ont donc été compensés dans le désordre. Le chantier est aujourd'hui ouvert. Dans vos collectivités, vous assistez à des innovations dont certaines auront des conséquences dommageables.

Pour avoir une idée des effets mécaniques engendrés par la réforme, le plus simple est de regarder la situation des régions et des départements. Pour la plupart des régions, il a fallu ajouter des ressources supplémentaires pour atteindre le niveau de ressources antérieures, sauf pour la région Ile-de-France. Pour les départements, l'appariement des anciennes et des nouvelles ressources est bien meilleur. Pour les 2 800 communautés, la situation est extrêmement diverse, entre celles qui ont gagné à la réforme et celles qui y ont perdu. Pour les 36 000 communes, la situation est encore plus dispersée. Autrement dit, la réforme a eu des effets territoriaux très contrastés. Pourquoi ? Trois facteurs expliquent ces effets territoriaux.

- Effet base

La réforme déplace la matière imposable des lieux où se trouvent les machines vers les lieux où se trouvent les emplois. La réforme sera donc favorable aux territoires où se trouvent des emplois et défavorable aux territoires où se trouvent des machines (par exemple Dunkerque et Sochaux).

- Effet taux

Le taux de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) aujourd'hui est de 1,5 % sur l'ensemble du territoire national, mais converti en équivalent taux par rapport à la valeur ajoutée, certaines collectivités avant la réforme avaient des taux inférieurs à 1,5 %, précisément les endroits où se trouvaient beaucoup de base d'imposition, alors que d'autres collectivités, qui avaient peu de base d'imposition, avaient des taux supérieurs à 1,5 %. Par conséquent, les territoires où les taux étaient supérieurs à 1,5 % perdront à la réforme. Les territoires qui y gagnent se font plus discrets.

- Effet intercommunalité

Si des collectivités ont eu des taux de taxe professionnelle élevés, c'était non seulement parce qu'elles étaient pauvres en base, mais également parce qu'elles avaient intégré beaucoup de compétences au niveau communautaire. Autrement dit, la réforme a un troisième effet qui, de nouveau, sera favorable aux territoires peu intégrés communautairement.

C'est la résultante de ces trois effets qui explique les effets géographiques de la réforme de la taxe professionnelle. Prenons le cas des collectivités locales de la région francilienne qui, avant la réforme, avaient beaucoup de base d'imposition, des taux de taxe professionnelle très faibles et qui étaient peu intégrées communautairement. Vous comprenez pourquoi la réforme a été massivement favorable notamment et prioritairement aux collectivités locales de la région francilienne prises dans leur ensemble.

On a souvent dit souvent que cette réforme avait fait perdre aux collectivités locales leur pouvoir de taux. En réalité, 90 % des communautés gagnent en pouvoir de taux. Evidemment, c'est le contraire dans les régions et dans les départements. En même temps, ce pouvoir de taux conservé voire accru s'est déplacé des entreprises vers les résidents.

De tels déséquilibres appellent de la péréquation, avec une pléthore d'innovations. Le législateur, après la loi de finances de 2010, a fait travailler une commission, la commission Durieux-Subremont, qui a rendu son rapport quatre mois après la réforme. C'est à l'occasion de ce rapport que les services de Bercy ont découvert le début des conséquences territoriales de la réforme qu'ils avaient élaborée.

Quatre fonds de péréquation ont été mis en place : deux fonds de péréquation de la CVAE au niveau régional et au niveau départemental, un fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux au niveau des départements et le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Comme toujours en matière de péréquation, le diable est dans les détails.

Premier point, le législateur, dans sa hâte, a reproduit dans ces fonds l'idée selon laquelle une collectivité dont le potentiel financier est faible doit recevoir une contribution et qu'une collectivité dont le potentiel financier est élevé doit contribuer. Cependant, le législateur a commis une erreur. Dans le potentiel financier qu'il a pris en compte pour mesurer le degré de richesse ou de pauvreté des uns et des autres, il a inclus les ressources compensatoires que sont le FNGIR (fonds national de garantie individuelle de ressources) et la DCRTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle). Or il s'agissait d'un complément de dotation qui ramenait le niveau de ressources après réforme fiscale au niveau antérieur. Pour prendre une image, cette opération revient à mesurer la température du malade après lui avoir fait ingérer un médicament qui lui a fait baisser la température. Certes, sur le long terme, cette erreur aura des conséquences moins importantes puisque le pouvoir d'achat de ces compensations sera de plus en plus faible, mais c'est aujourd'hui que

les chocs de ressources pèsent sur les collectivités. Je pense donc que le législateur devra revoir sa copie.

Deuxième remarque, ces fonds sont extraordinairement péréquateurs ; ils le sont tellement qu'en réalité, les contributeurs ont toutes les bonnes raisons de s'y opposer. Effectivement, la péréquation n'est efficace que dans le long terme. Commencez par des doses homéopathiques aujourd'hui et vous verrez les effets vingt ans plus tard. Dans sa hâte, le législateur a chargé la barque de la péréquation, mais le risque que le bébé soit jeté avec l'eau du bain est très élevé.

2. Le gel des dotations de l'Etat

Le deuxième choc de ressources qu'ont à subir les collectivités locales est le gel des dotations de l'Etat. Tout le monde sait que l'enveloppe normée est gelée pour une durée de trois ans. Ceci signifie qu'au sein de cette enveloppe, une substitution s'opère aujourd'hui et s'opèrera demain au détriment des dotations de base et des compléments de garantie et au bénéfice des dotations de péréquation.

Pour les dotations hors enveloppe, l'affaire est moins évidente parce que le destin de ces dotations est suspendu à chaque loi de finance. Nous ne savons pas aujourd'hui si le FCTVA rejoindra ou non l'enveloppe. Toutes les prévisions font apparaître une évolution des DGF à la baisse. Dans cette baisse, seules sont préservées, à des degrés divers, les dotations de péréquation.

3. Le risque d'assèchement du crédit

Le troisième choc qui pèse sur les collectivités locales est le choc concernant un risque d'assèchement du crédit. Les collectivités locales en France empruntent 20 milliards d'euros par an. Aujourd'hui, les offres du secteur bancaire se montent à 10 milliards d'euros. Restent 10 milliards à trouver. Sur les moyens de trouver ces 10 milliards d'euros, la fantaisie la plus débridée règne. Certains pensent qu'ils peuvent lever 10 milliards d'euros sur le marché obligataire. En réalité, il est possible de lever un milliard, mais pas davantage. D'autres imaginent que les partenariats publics-privés (PPP) viendront suppléer le manque de ressources. Or ceci est parfaitement utopique.

II. Quelles capacités d'absorption des chocs pour le secteur local ?

Alain Guingamp et moi-même avons élaboré une prospective à horizon 2020, en soumettant les différentes collectivités aux chocs que je viens d'évoquer, sur la base des chiffres dont nous disposons aujourd'hui. Dans cet exercice prospectif, nous avons pris pour hypothèse une croissance qui, dès 2014, revient aux alentours de 2 % par an, une inflation et des taux d'intérêt maîtrisés, ce qui est plutôt une variante économique favorable.

Dans ce contexte, nous avons cherché à comprendre l'impact de la réforme fiscale, du gel des dotations et du risque d'assèchement du crédit sur des collectivités locales qui continueraient à se comporter en matière budgétaire comme par le passé.

1. Effets des chocs pour le secteur communal

D'abord, pour le secteur communal, la réforme de la taxe professionnelle n'a pas d'effet sensible, pour une raison de bon sens : dans le grand meccano fiscal de 2010, le bloc communal s'en est bien sorti.

En revanche, le gel des dotations de l'Etat a bien d'autres conséquences, sur l'épargne brute dont le taux de croissance annuel moyen diminue considérablement sur la période de 2010 à 2020. Cette chute de l'épargne brute entraînera une chute de l'investissement, une augmentation des emprunts et une explosion de la dette. Or les collectivités sont confrontées au rationnement des emprunts, car elles ne trouvent plus de prêteurs. Les collectivités sont donc menacées davantage par le gel des dotations de l'Etat et, encore plus, par le risque d'assèchement du crédit que par la réforme fiscale.

2. Effets des chocs pour les départements

Pour les départements, la situation n'est plus du tout la même. La réforme fiscale aura des effets dépressifs sur la croissance de la plupart des agrégats, avec une exception intéressante : l'épargne brute s'accroît légèrement parce que les départements risquent de gagner un peu fiscalement à la réforme, mais ils comprimeront leur investissement et surtout les subventions qu'ils versent à d'autres collectivités. Ce faisant, ils réduiront le rythme d'augmentation de leurs emprunts et, par conséquent, de la dette. De même, le gel des dotations de l'Etat rabote l'épargne brute, ce qui limite les capacités d'investissement des départements, leurs emprunts hors réaménagement et par conséquent le taux de croissance de leur dette.

3. Effets des chocs pour les régions

Pour les régions, l'épargne s'accroît, d'abord parce que la fiscalité des régions augmente plus vite que par le passé puisque nous sommes sur un scénario de croissance économique favorable (la croissance du PIB entraîne une croissance des ressources des régions). Ceci permet aux régions de continuer d'investir. La réforme fiscale leur est favorable. Leurs emprunts croissent moins vite que par le passé. En revanche, le gel des dotations de l'Etat rabote violemment l'épargne brute. Par conséquent, les régions limitent la croissance des subventions versées et des investissements réalisés. Leur dette sera limitée puisqu'elles limitent leurs investissements. Cette limitation des emprunts est violemment poussée en avant par la contrainte d'endettement si elle se réalise.

Les conséquences des trois chocs sont donc asymétriques sur les différentes collectivités. Celles-ci ont des capacités d'absorption, mais ces capacités sont sollicitées de façon très différente suivant que le choc est le choc fiscal, le gel des dotations de l'Etat ou le choc sur la dette. Aujourd'hui, on met l'accent sur le choc fiscal, mais c'est sans doute le gel des dotations de l'Etat et l'assèchement du crédit qui auront les conséquences les plus massives.

III. Quelles perspectives ?

Du côté des ressources, il faut réformer la réforme fiscale. Je ne sais pas ce qui est prévu par le nouveau gouvernement. Il me semble vraisemblable qu'il ne se passera rien d'important pour le bloc communal ni pour les départements. En revanche, il pourrait y avoir quelque évolution du côté des régions, mais ce sera sans doute marginal.

J'ai déjà évoqué la réforme de la péréquation. Si l'on veut que cette péréquation se mette en place, il faut mieux évaluer le potentiel fiscal, c'est-à-dire mettre fin au biais dans la mesure du potentiel financier, introduire un correctif pour tenir compte de l'intégration communautaire et ralentir le rythme de croissance, insoutenable, du FPIC, ou revoir les critères.

Enfin, si l'on ne peut pas agir sur la ressource, il reste à agir sur la dépense. Là, toutes les simulations que nous avons réalisées montrent qu'aucun scénario qui reposerait sur un seul levier (l'investissement, les subventions, la fiscalité ou les charges de fonctionnement

récurrentes) ne permet d'échapper à une réelle menace de déséquilibre budgétaire annuel et pluriannuel. Il faudra donc utiliser plusieurs leviers pour arriver à absorber ce triple choc de ressources.

Christophe KUBIAK, directeur adjoint des services d'une communauté de communes
Quel pourrait être l'impact de la réforme structurelle des collectivités ? Et surtout que devient cette réforme ?

Guy GILBERT
Nous manquons d'éléments concrets permettant de mesurer les effets de cette réforme. J'évoquerai simplement deux phénomènes qui ont des effets contraires. Le rapprochement des régions/départements pourrait générer des économies de charges courantes des collectivités. On n'imagine pas à quel point la dépense d'une collectivité locale est dépendante de l'histoire des investissements qu'elle a réalisés dans le passé. Un euro d'investissement net d'une collectivité a pour conséquence, en moyenne, 18 centimes d'euros de charges récurrentes (4 centimes pour une route, 33 centimes pour une crèche). Fondamentalement, la dynamique de la dépense est une dynamique des équipements. La reconfiguration institutionnelle peut avoir des effets de minoration des charges, mais je pense que ce seront, comme toujours, des effets de long terme.

Symétriquement, à toute nouvelle donne institutionnelle, correspondait dans le passé l'émergence de catégories nouvelles de dépenses. Il est très difficile de les isoler aujourd'hui et, par conséquent, il est impossible d'introduire ce phénomène dans un exercice prospectif.

En tout état de cause, la réforme institutionnelle est un nuage supplémentaire dans le ciel des collectivités locales, mais si elle entraîne des coûts supplémentaires, ces derniers seront imputés sur d'autres chapitres de dépenses puisque la capacité de lever des impôts supplémentaire est, à mon avis, nulle.

Christophe KUBIAK
L'assèchement de l'offre bancaire est-il un phénomène ponctuel ou durable ?

Guy GILBERT
Je pense que la situation que j'ai décrite prévaudra en 2012 et en 2013. J'ai tendance à penser que ce déséquilibre sur le marché du crédit ira en diminuant. Du côté de l'offre, il me semble que le secteur bancaire sur-réagit à la mise en œuvre de la réglementation Bâle III, mais qu'il reviendra tout ou tard sur le marché des collectivités locales car, quoique l'on en dise, l'espérance de rentabilité des créances aux collectivités locales est relativement élevée parce que le risque associé est relativement faible.

Symétriquement, les collectivités seront obligées d'être plus sélectives dans leur programme pluriannuel d'investissements. Les élus découvriront que l'ère des taux bas est révolue et la demande d'emprunt des collectivités locales subira un rabotement à la baisse. Ce ne sera pas un rationnement brutal, mais sans doute une convergence graduelle de l'offre et de la demande d'emprunt vers un niveau inférieur à 10 milliards. Sur les 20 milliards, les trois quarts correspondent à du renouvellement. Autrement dit, de nombreuses collectivités sont d'ores et déjà placées devant des choix qui les amènent non plus à tarir l'investissement neuf, mais à ne pas entretenir comme par le passé l'existant.

Dominique DELBARD
Pourriez-vous expliciter les dispositifs de péréquation, notamment le FPIC ?

Guy GILBERT

Ce dispositif est intelligent, très ambitieux et il me semble qu'il mériterait de perdurer. Pour assurer sa pérennité, il faudrait que son volume ne soit pas aussi rapidement évolutif que ce que prévoit le législateur aujourd'hui.

Ce dispositif est constitué de deux péréquations emboîtées. La première péréquation s'opère entre des ensembles intercommunaux et la deuxième s'opère à l'intérieur de chaque ensemble intercommunal, entre la communauté et les communes membres. Sont ajoutées à ce dispositif des communes isolées, tant que la carte de l'intercommunalité en France n'est pas complète.

Dans la péréquation de premier niveau, on prend en compte le potentiel fiscal agrégé et on prélève sur les ensembles intercommunaux dont le potentiel fiscal agrégé, pondéré par une échelle démographique, est supérieur à 90 % de la moyenne. « Pondéré par une échelle démographique » signifie qu'un habitant dans un ensemble intercommunal très peuplé vaut davantage qu'un habitant dans un ensemble intercommunal peu peuplé. Cela revient, sans le dire, à prendre en compte un critère de charges dans la mesure où l'on sait que les charges sont plus élevées, toutes choses étant égales par ailleurs, dans des communes ou ensembles intercommunaux plus peuplés.

Le taux de ce prélèvement dépend du rendement que j'évoquais tout à l'heure (150 millions d'euros aujourd'hui, plus de 700 millions d'euros en 2015). Il est réparti au sein de la communauté au prorata du potentiel fiscal agrégé augmenté des attributions de compensations et plafonné à 10 % des recettes fiscales. Ce potentiel fiscal agrégé est biaisé, comme je l'ai signalé tout à l'heure, car il intègre le FNGIR et la DRCTP, à tort.

Le reversement s'effectue en deux enveloppes, dont une enveloppe métropolitaine qui bénéficiera à des ensembles intercommunaux où l'effort fiscal est relativement élevé et où l'indice de ressources et de charges est relativement élevé. L'un des problèmes engendrés par les dispositifs actuels de péréquation est que la prise en compte des charges sur laquelle ils reposent est aujourd'hui peu compatible avec les dispositifs de prise en compte des charges tels qu'ils existent dans les dispositifs présents. Je pense notamment à ce qui existe au niveau de la dotation de solidarité urbaine ou la dotation de solidarité rurale, où les indices de ressources et de charges sont incohérents avec ceux prévus dans le FPIC.

La deuxième péréquation s'opère de nouveau en fonction du potentiel fiscal agrégé, en déduisant le cas échéant le fonds de solidarité pour les communes de la région Ile-de-France, uniquement celles éligibles à la DCUS-cible. Il est possible d'introduire des dérogations, ce qui est souhaitable d'ailleurs, compte tenu du fait que ces dispositifs viennent se combiner avec les dispositifs de dotation de solidarité communautaire qui existent au sein des ensembles intercommunaux.

Pour avoir travaillé sur les problèmes de cohérence entre les dotations de solidarité communautaire et les dotations de l'Etat à vocation péréquatrice, je peux vous dire que, dans la plupart des cas, ce que faisait l'une était en partie défait par l'autre, parce que les critères utilisés étaient différents, et notamment le poids des critères de charges. Nous retrouverons exactement le même problème d'incohérence entre les critères utilisés dans le FPIC et ceux utilisés dans les dotations de solidarité communautaire.

Le FPIC fait contribuer massivement les communes et communautés de la région francilienne et, dans une moindre mesure, celles de la région PACA et de la région Rhône-Alpes. Vous noterez qu'en région Ile-de-France, vous avez simultanément des communes ou communautés qui reçoivent des attributions du FPIC et des communes ou communautés qui y contribuent, mais les secondes sont beaucoup moins nombreuses que les premières. Dans le Nord-Pas-de-Calais, vous avez beaucoup de communes et communautés qui

reçoivent des attributions du PFIC et peu qui sont contributrices. En Languedoc-Roussillon, vous avez beaucoup d'attributions du FPIC et peu de contributions.

Nous avons réalisé des simulations avec les volumes budgétaires qui sont prévus, soit une multiplication par 5 du montant. Les effets redistributifs du FPIC sont tellement décisifs que l'on peut se demander si un tel outil ne risque pas d'être violemment combattu. Si j'étais président de la commission des finances à l'Assemblée nationale et maire d'une commune francilienne, je serais très désireux que le système soit réformé. Si l'on veut que ce dispositif perdure, il faut le réformer pour faire en sorte que ses effets ne soient pas aussi violents à court terme.

Se cache derrière le FPIC l'émergence financière d'un niveau agrégé communes/communautés. La question de la DGF territoriale retrouve ici un nouvel avatar. Les communautés se retrouvent attributaires ou au contraire bénéficiaires de dotations de l'Etat avec une intention péréquatrice. Il s'agit d'une bonne idée de mon point de vue, car je pense que, tôt ou tard, si l'on veut consolider la carte des territoires, il faudra que la carte des finances colle à la carte des territoires. Il serait dommage de jeter le bébé avec l'eau du bain par un excès de redistribution.

De la salle
Nous sommes une structure intercommunale, nous contribuons au fonds de péréquation, mais nous recevons plus que ce que nous donnons. Nous sommes un cas peu répandu. En tant que territoire industriel à l'origine, nous avons subi cette réforme de la taxe professionnelle. Nous avons une population ouvrière (main d'œuvre agricole principalement) assez importante. Le critère de revenu par habitant étant très bas (60 %), nous sommes fortement bénéficiaires de ce fonds de péréquation intercommunal qui, à l'horizon des cinq prochaines années, représentera des montants non négligeables.

Guy GILBERT
Beaucoup s'étonnent de cette situation : comment peut-on être à la fois bénéficiaire et contributeur du FPIC ? Ce sont deux péréquations emboitées et les critères utilisés, de ressources d'une part et de charges d'autre part, peuvent donner des résultats exactement contraires. Le fait d'être contributeur fait que vous contribuez à l'atteinte des 2 % de ressources qui est la cible de volume du FPIC à horizon 2015-2016. Le fait que vous soyez contributeur et en même temps bénéficiaire n'est, de mon point de vue, pas spécialement choquant.

Dominique DELBARD
Marcel Guenoun va nous apporter maintenant un éclairage sur les expériences étrangères.

Conférence : Politiques publiques et contrainte financière : les outils et expériences disponibles pour penser l'adaptation des interventions des collectivités à la nouvelle donne financière

Marcel GUENOUN
Maître de conférences à l'IMPGT (Institut du management public et de la gouvernance territoriale, université Paul Cézanne, Aix-Marseille)

J'adresse mes remerciements à Dominique pour m'avoir, en m'invitant à participer à ce colloque, permis de défricher des champs de connaissance nouveaux et de dialoguer avec les acteurs du territoire. Cela dit, je modère immédiatement ces remerciements car il est très

difficile d'évoquer une problématique financière après que Guy Gilbert a pris la parole. Vous verrez qu'il est allé beaucoup plus loin que moi sur certains des aspects que je vais développer.

Quels sont les objectifs de ma présentation ? Le principal objectif est de replacer dans leur contexte les évolutions que nous observons actuellement dans les collectivités françaises. J'évoquerai d'abord les tensions et les évolutions financières que connaissent les collectivités en Europe pour regarder rétrospectivement comment se positionne la France vis-à-vis de ses homologues européens.

Je présenterai ensuite la synthèse des entretiens avec des experts, soit des consultants soit des praticiens, que j'ai sollicités. Je les interrogés sur leur perception des différents chocs qui affectent les ressources des collectivités locales et leur ai demandé ce qu'ils faisaient en interne, en tant que directeur financier, en tant qu'expert ou en tant que responsable de service, pour faire face à cet effet de ciseaux entre la raréfaction des ressources et l'augmentation des dépenses. Je remercie ceux qui m'ont accordé de leur temps, mais je les remercie de manière anonyme car je me suis engagé à ne pas divulguer leur identité, pour garantir la sincérité du propos.

Puis, je vous présenterai quelques stratégies d'adaptation à la crise qui ont été menées soit par des collectivités en France soit à l'étranger, en me focalisant sur notre laboratoire d'innovations en management public en Europe et dans le monde, le cas anglais. Quand je parle de « laboratoire », je précise qu'il ne s'agit pas d'un modèle que je vous invite à suivre.

Je clôturerai sur un thème particulièrement marquant des différents entretiens et des différentes lectures que j'ai pu faire : la façon de réagir face à la raréfaction des ressources est multiple. Comme le disait Guy Gilbert précédemment, ce n'est pas en actionnant un seul levier que l'on peut faire face à la crise, mais en cumulant la modération des ressources, l'augmentation des impôts, des plans d'optimisation, des démarches de performance, la révision des subventions, la refonte des DSP, des réflexions sur la privatisation, des PPP… Le fil conducteur de la réaction des collectivités à cette crise financière est la transformation radicale de leurs relations à leurs parties prenantes, qu'elles soient institutionnelles, associatives, du secteur privé ou vis-à-vis de l'usager. L'incertitude sur les ressources conduit à une recherche de meilleure connaissance de l'environnement, que je traduis avec ma grille de lecture comme une marketisation (au sens de segmentation des offres) tous azimuts des collectivités.

I. Tendances financières des collectivités en Europe

- Les ressources des collectivités (2010)

Nous observons dans les collectivités des différents pays d'Europe une relative égalité entre la part de ressources qui provient des niveaux centraux des gouvernements (47 %) et de ressources fiscales (40 %) et une part minime des produits d'exploitation. Après une dizaine d'années de reprise en main de la fiscalité locale par l'Etat, les collectivités françaises restent dans le peloton de tête des collectivités les plus autonomes d'un point de vue fiscal.

- Relecture fiscale et financière de la décentralisation française

Dès avant la décentralisation, les collectivités jouissaient d'une très forte autonomie fiscale puisqu'en 1967, 80 % des recettes des collectivités étaient propres.

Au fur et à mesure que, dans les années 80, le périmètre de services délivrés par les collectivités a augmenté, il y a eu des tentatives de réforme fiscale avec la volonté de réformer la fiscalité par les bases locatives et par l'impôt local sur le revenu. S'il y a eu des évolutions fiscales, il y a eu un effet de feed-back institutionnel. Autrement dit, la présence des élus locaux au Sénat a eu un effet modérateur sur ces réformes fiscales puisque l'augmentation de la fiscalité locale a été dénaturée : on a voulu court-circuiter le risque politique de ces évolutions de la fiscalité locale en mettant l'Etat en situation de compensation. Dans une certaine mesure, l'augmentation de la fiscalité locale a été prise en charge sur le budget de l'Etat, ce qui a été une forme de contournement discret du respect de la règle d'or. Ainsi, durant la fin des années 90, l'Etat est devenu le premier contribuable local. C'est ce qui explique sur le long terme la reprise en main par l'Etat depuis le début des années 2000 : acte II de la décentralisation, plafonnement de la taxe professionnelle, subordination des budgets et des dotations de l'Etat aux collectivités au pacte de stabilité avec le gel des dotations. Il convient de préciser que ce gel des dotations est, comme le disent certains directeurs financiers, un « gel à zéro moins », c'est-à-dire qu'en plus d'évacuer les effets de l'inflation, entre les lois de finances initiales et les lois de financement rectificatives, 200 millions d'euros disparaissent en moyenne, à la faveur d'écrêtements.

- Réformer les collectivités locales : une préoccupation constante

Depuis dix ans, à côté des évolutions fiscales et financières, nous sommes dans une orientation budgétaire de la décentralisation. On voit apparaître dans les différents rapports qui sont publiés sur le sujet une re-verticalisation des relations Etat-collectivités. Ainsi, le rapport Richard de 2007 proposait de conditionner les dotations de l'Etat aux collectivités à des indicateurs de performance, s'inspirant en cela de réformes qui étaient déjà en cours dans le monde anglo-saxon.

- Les dépenses publiques locales en Europe

Le poids des dépenses publiques locales est assez faible en France à la fois dans l'ensemble des dépenses publiques et par rapport au PIB. En tout cas, nous sommes dans la moyenne inférieure des collectivités européennes, y compris en comparaison d'Etats unitaires ou plus centralisés.

- Les dépenses par nature en 2010

Quand nous analysons les dépenses par nature, nous constatons que les dépenses de personnel sont le premier poste de dépenses des collectivités en Europe. Finalement, comparées à leurs homologues européennes, les collectivités locales françaises ont un assez faible niveau de dépenses de personnel et un assez fort niveau d'investissement. La part des collectivités locales dans l'investissement public s'élève à 63 % en moyenne européenne et, en France, elle oscille entre 70 et 75 % selon les évaluations.

- Les déficits publics en Europe

De manière générale, les collectivités sont faiblement contributrices au déficit public global. Cela dit, les situations sont très disparates en Europe, ce qui permet de comprendre les évolutions récentes en Espagne où une forte recentralisation est à l'œuvre.

- Un ralentissement des dépenses publiques locales

Sur les dix dernières années, nous observons une tendance à un ralentissement des dépenses publiques locales. Près de la moitié des collectivités locales des Etats européens

ont réduit la dépense, dans des proportions très variées. En revanche, la dépense a augmenté dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui sont, eux, beaucoup plus responsabilisés que les collectivités des autres Etats européens, sur les dépenses sociales et d'éducation.

- Les dépenses locales par politique en Europe

Les dépenses sociales et l'éducation sont les deux premiers postes de dépenses locales en Europe, puisqu'elles représentent respectivement 20 et 21 % des dépenses locales. L'effet de ciseaux et les tensions que nous connaissons en France sont les mêmes que ceux que connaissent nos homologues, et les solutions sont très similaires.

- Des dépenses sociales qui continuent à augmenter

Le poids des dépenses sociales a continué à augmenter, et l'écart se creuse entre la maîtrise et la stabilisation des dépenses totales des collectivités et l'augmentation des dépenses sociales jusqu'à atteindre 3,5 %. Les moyennes cachent des disparités très fortes. Certains pays ont réussi à stabiliser voire à diminuer leurs dépenses sociales. L'augmentation des dépenses sociales est très concentrée dans les PECO.

- Les problèmes et des solutions semblables au niveau macro

Les collectivités locales en Europe sont confrontées à des problèmes communs :
- une stabilisation des dépenses, mais des chutes des investissements ;
- une diminution des ressources notamment des dotations et produits fiscaux ;

Cela dit, nous avons à peu près partout en Europe un contrôle de la dépense publique locale par les gouvernements, qui fait que la dette et les déficits des collectivités locales restent contrôlables hormis le cas espagnol et le cas grec. Nous avons donc eu en Europe une bonne adaptation au nouveau contexte, qui a été permise par des fondamentaux solides, mais face aux plans d'austérité, tous les efforts réalisés risquent de se révéler insuffisants.

Au niveau des solutions, nous sommes confrontés à l'heure actuelle à une vaste recomposition des administrations locales en Europe. Nous avons des phénomènes de décentralisation au Royaume-Uni et au Danemark qui vont de pair avec des démarches de mutualisation des communes. Le Danemark a ainsi réduit en un an le nombre de communes de plus de 1 000 à 900. Nous avons des systèmes de péréquation horizontale qui se développent un peu partout, même en Suisse. Ces évolutions vont de pair avec une recherche de la taille critique. En ce moment, *big is beautiful* un peu partout en Europe avec des démarches de fusion plus ou moins imposée et des incitations à la mutualisation (Allemagne, Portugal, Luxembourg). La question des redditions de performance et des redditions comptables est en phase d'évolution très forte un peu partout en Europe. Je vous présenterai rapidement le cas de l'Allemagne. Une vaste réflexion est en cours sur la mobilisation du privé dans la production de l'action publique sous toutes ses formes. Les partenariats publics-privés sont à la mode en Angleterre et en Allemagne. En France, même si la réflexion est nourrie sur le sujet, seulement trente PPP importants sont aujourd'hui engagés et la plupart d'entre eux portent sur des contrats de performance énergétique. Cela dit, d'autres formes de privatisation plus subtiles émergent, comme le recours à l'associatif ou à l'économie sociale et solidaire. Nous y reviendrons avec le cas anglais.

- Passage à la péréquation horizontale en Suisse

Même des pays riches se posent la question du rapport entre l'Etat fédéral et les collectivités d'un point de vue budgétaire puisque depuis trois ans, les collectivités suisses ont enclenché un processus de péréquation horizontale.

- Les collectivités allemandes et les sociétés d'économie mixte

L'Etat allemand ne représente pas grand-chose dans la dépense publique. Les länder sont très puissants et les communes sont investies sur les grandes politiques structurantes. 40 % des collectivités allemandes sont aujourd'hui en déficit. Elles sont au bord de l'insolvabilité, ce qui a fait dire à *The Economist* qu'il y avait en Allemagne 400 mini-Grèce en puissance. L'essentiel de leur dette n'apparaît pas dans leurs comptes, mais dans ceux des entreprises publiques locales qui ne sont pas consolidés. La situation est la même au Portugal et en Espagne.

II. Le regard des experts sur la situation actuelle en France

1. Où en est-on ?

Qu'est-ce qui m'a le plus marqué dans les réponses que m'ont faites les directeurs financiers et les experts qui gravitent dans le monde territorial ? Premier trait marquant, les directeurs financiers relativisent le discours médiatique sur le retournement de conjoncture, en faisant l'analyse que la situation actuelle s'inscrit dans le prolongement des tendances structurelles à la baisse des ressources enclenchées depuis une dizaine d'années. La raréfaction des ressources a été compensée l'an dernier par la forte hausse des droits de mutation. De plus, ils ont pu jouer sur l'augmentation de la fiscalité.

Les directeurs financiers reconnaissent que les budgets sont un peu plus serrés, mais constatent que les élus maintiennent les investissements et refusent d'être plus sévères au niveau des subventions. D'ailleurs, ils insistent dans leur conférence budgétaire sur la baisse structurelle des dépenses, pour sensibiliser les élus.

Les premiers efforts enclenchés se sont faits au niveau de la réorganisation interne des collectivités, avec une tentative de stabilisation des dépenses de personnel, plus ou moins marquée, et des plans d'économies sur les politiques d'achat et les dépenses de confort.

Le deuxième fait le plus saillant qui ressort des entretiens est l'accroissement radical de l'aléa. Compte tenu des mécanismes de péréquation et de la succession des réformes, les nouvelles bases sur lesquelles reposent les ressources des collectivités sont incertaines. De ce fait, les collectivités bouclent leur budget sans connaître leurs ressources et ne peuvent plus anticiper.

Le dernier point est la raréfaction du crédit, qui est perçu par les directeurs financiers que j'ai interrogés comme l'élément de rupture. C'est ce qui conduira rapidement à diminuer le niveau d'investissement.

2. Où va-t-on ?

J'ai tenté de synthétiser les différentes stratégies utilisées par les directeurs financiers pour faire face à ce choc des ressources.

- La modulation des ressources passe par l'augmentation des impôts via la modulation des taux, justifiée par un discours sur la non-compensation par l'Etat de ne pas compenser les transferts de charges.

- L'optimisation interne à grande maille repose sur une démarche de maîtrise des dépenses internes, pour pouvoir afficher des économies à court terme.
- La réduction discrète des dépenses s'appuie sur un retardement des investissements et un suivi des subventions.
- L'optimisation interne fine et drastique passe par des calculs des coûts, la révision des politiques, des réallocations et la refonte des délégations de service public.
- Toutes ces stratégies sont faites pour retarder des stratégies plus radicales de refonte des relations à l'environnement institutionnel (avec la négociation de pactes financiers entre les communes membres de l'intercommunalité), de PPP, de réduction des subventions.
- La dernière stratégie qui fait peur est la refonte des périmètres d'intervention : augmentation de la tarification aux usagers avec des démarches très innovantes menées à Lyon ou à St Etienne, la réduction des politiques facultatives ou des privatisations.

Je vous propose de rentrer dans le détail de ces différentes stratégies.

- Optimisation à grande maille

Ces stratégies sont centrées sur les dépenses de personnel (non recrutement, non remplacement, avec un fort effet de levier), la refonte de la politique d'achat (transversalisation, effet volume, marketing achat, dialogue services/achat, professionnalisation des achats avec mise en concurrence des fournisseurs), la réduction des dépenses de confort (éclairage, illuminations…). Ces stratégies d'optimisation sont très pratiquées depuis quatre ans, avec des effets variables.

La vraie question à se poser est la qualité du système d'information sur lequel elles s'appuient, pour savoir cibler les dépenses à diminuer ou à supprimer. Quand l'Angleterre met en place des *spendind reviews* et les déverse au niveau des collectivités locales, cette stratégie s'appuie sur vingt ans de mesures et de pilotage de la performance. Grâce à une batterie de 3 000 indicateurs, on sait ce qui coûte et ce qui est fait dans chacune des politiques qui sont menées et qui sont standardisées dans toutes les collectivités anglaises avec des standards comparatifs. En Italie, depuis 2009, on a lancé simultanément au niveau national et au niveau local une démarche de production d'indicateurs de performance et des démarches de révision de politiques : on fait des révisions de politiques sans disposer des indicateurs.

Le deuxième sujet est la mobilisation des services dans ces démarches. Force est de constater que les personnels des collectivités résistent assez peu à ces démarches compte tenu du contexte largement commenté dans les médias de la crise européenne. Certaines collectivités ont associé les personnels à la définition des politiques d'économies à mener. Cette participation interne aux démarches d'optimisation et de performance a profité du contexte et de l'effet de halo de la crise européenne.

- Réduction discrète des dépenses

La stratégie de réduction discrète des dépenses passe par la modulation à la baisse des taux d'aide et de subvention, la multiplication des critères d'éligibilité pour les subventions ou pour les aides comme autant de barrières invisibles, la mise en place de pactes de stabilité avec les associations, le suivi des subventions et la mise en place de contrats objectifs-moyens et l'application stricte des barèmes imposés par l'Etat.

Ces stratégies viennent dans un deuxième temps car elles présentent un risque politique plus élevé et elles suscitent une très forte résistance des élus. Qui plus est, les effets de levier sont très variables en fonction des secteurs. Attention à ne pas filtrer le moustique en laissant passer la vache ! Les dépenses sociales absorbent les efforts d'économies.

- Optimisation interne fine et drastique

Cette stratégie passe par la définition d'indicateurs de performance et leur déclinaison opérationnelle. C'est au niveau de la déclinaison opérationnelle que la question se pose. Il y a cinq ans, près de 60 % des collectivités déclaraient mener des démarches LOLF, mais l'enthousiasme est vite retombé, car l'articulation des objectifs avec les indicateurs de suivi a été limitée.

Afin d'identifier les dépenses qui pouvaient être diminuées sans « casser » le service public, les collectivités ont massivement investi dans les systèmes d'information décisionnels (SID). Près de 33 % déclaraient en 2010 avoir mis en place de tels dispositifs. Ces systèmes d'information décisionnels ont produit dans certains cas de l'automatisation et de la fiabilisation de la production de la donnée. Cela dit, dans quelle mesure ces batteries d'indicateurs sont-elles utilisées ?

La région Languedoc-Roussillon a utilisé son SID pour cartographier ses dépenses et ses prestations sur le territoire, ce qui permet de cibler et d'avoir une stratégie de péréquation intéressante, mais également pour contrôler plus finement sa DSP et ses relations avec les satellites, notamment avec la SNCF. La direction des transports peut connaître tous les jours le nombre de retards, le taux de fréquentation, etc. et suivre les bonus et les malus.

Cette production d'informations internes permet de réviser plus intelligemment les politiques publiques, de mener des réorganisations et de développer une priorisation, et d'asseoir une capacité stratégique de renégociation des DSP.

- Marketisation et révision des politiques publiques

J'ai été très frappé dans les différents entretiens que j'ai menés par les orientations vers une meilleure connaissance de l'environnement des collectivités, en amont pour identifier les dynamiques démographiques et économiques du territoire et anticiper les dépenses sociales, mais également en aval pour prioriser et segmenter les cibles (individualisation des politiques sociales).

Le deuxième niveau concerne la refonte des relations avec les parties prenantes, en amont avec les fournisseurs, avec les autres collectivités du territoire mais également avec les citoyens, et en aval avec la refonte des tarifications, les collectivités cherchant à diminuer les prestations ou à augmenter les tarifications en minimisant les impacts. Par exemple, certaines collectivités ont rendu leurs musées gratuits après s'être aperçu que, compte tenu de la faiblesse du taux de fréquentation, la gestion d'une caisse coûtait plus cher que la gratuité.

Que ce soit en aval ou en amont, les collectivités cherchent à mieux qualifier l'environnement pour pouvoir procéder à des petits ajustements discrets.

III. Stratégies d'adaptation : variations françaises et internationales

1. Le modèle anglo-saxon

Je voudrais vous parler d'un contre-modèle, le modèle anglo-saxon. Toutes les démarches de performance lancées depuis une trentaine d'années dans le monde anglo-saxon se sont articulées sur une écoute de l'usager. En 1988, les ministères ont été supprimés au profit d'agences conçues comme des mini-entreprises. Ces agences devaient s'engager sur des niveaux de prestations envers leurs usagers (les *citizen's charters*). A la fin des années 90, l'Etat anglais a développé un système complet de mesure et de pilotage de la performance, les *public service agreements*, avec des indicateurs de performance, dont des indicateurs de satisfaction des citoyens. Les scores de satisfaction par agence et par collectivité servaient au calcul des dotations. Au début des années 2000, chaque collectivité était pilotée par les ministères et *l'audit commission* sur la base de 3 000 indicateurs. Au milieu des années 2000, le système a été simplifié et le nombre d'indicateurs abaissé à 664, avec un indicateur agrégé permettant de noter les collectivités de 1 à 4.

Depuis deux ans, le coût du contrôle de l'Etat sur les collectivités locales a été considéré comme aberrant. Il s'élevait en effet à près de 20 millions de livres par an pour chaque collectivité locale. En 2010, la coalition libéral-démocrate a pris le pouvoir avec comme priorité l'abandon du système de pilotage par la performance. Le système a donc été abandonné, au profit d'un programme de *big society* qui consiste à réduire le secteur public en donnant le pouvoir aux citoyens. Le bénévolat est mobilisé comme palliatif à la baisse de la dépense publique.

Ce programme repose sur trois piliers principaux :

- une réduction des déficits par une réduction des dépenses de l'Etat (Il s'agit d'amener les citoyens à se prendre en charge dans la production des services publics, via l'aide à la création d'associations. Par ailleurs, seulement ceux qui sont dans une situation ultra-précaire sont aidés. La logique qui prévaut est celle d'un Etat trampoline et non d'un Etat social. Enfin, suite à la suppression de l'équivalent des chambres régionales des comptes, ce sont les citoyens qui évaluent le service public, et ce gratuitement) ;

- une stratégie de décentralisation auprès des collectivités, en les invitant à adopter un nouveau modèle de gestion ;

- le recours au tiers secteur, en professionnalisant les coopératives et le secteur associatif.

Ce modèle pose de multiples questions. Certaines collectivités ont adopté des modèles *low cost,* par exemple, en modulant la tarification en fonction du niveau de prestations de services attendus (un passeport obtenu en dix jours coûte 100 livres, en quinze jours 15 livres et en deux mois il est gratuit).

Le recours au bénévolat et à la charité repose sur la professionnalisation des associations, le financement des associations et le regroupement des associations avec l'apparition de grands consortiums. Ces grands consortiums ne sont-ils pas en train de devenir des formes de monopoles quasi entrepreneuriaux ? Une autre question se pose, avec le transfert de politiques publiques aux associations, celle de la dégradation de la qualité de service.

2. Comment moduler l'offre de service en connaissant mieux les attentes des citoyens ?

Le marketing public fait partie du giron du contrôle de gestion parce que mesurer les impacts des politiques publiques sur le niveau de satisfaction des habitants, des usagers et des

bénéficiaires permet de mesurer la création de valeur. Dans notre centre de recherche, nous avons développé un modèle de mesure de la qualité de service prenant en compte les spécificités des services publics.

Nous avons rencontré une collectivité qui nous a demandé de mettre en place un panel, c'est-à-dire un dispositif qui évaluerait régulièrement l'ensemble des politiques publiques. Après avoir dressé le constat que les moyennes de satisfaction sont insuffisantes pour prendre des décisions, nous avons, pour identifier et valoriser les contributions spécifiques de chacune de ces politiques, utilisé le modèle du restaurant. Ce modèle décompose la perception par l'usager d'un restaurant en différents éléments.

- Les éléments basiques (propreté des couverts) sont des facteurs à risque en cas d'insatisfaction. Leur présence ne produit pas de satisfaction, mais leur absence produit une grande insatisfaction.
- Les éléments clés (qualité gustative des plats) sont des facteurs essentiels pour satisfaire l'usager. Selon qu'ils sont présents ou non, ils contribuent fortement à la satisfaction ou à l'insatisfaction de l'usager.
- Les éléments plus (café offert) sont des éléments inattendus. Leur absence ne cause pas d'insatisfaction mais leur présence augmente fortement la satisfaction.
- Les éléments discrets (couleur de la nappe, éclairage…) ont peu d'influence sur la satisfaction ou l'insatisfaction. Ce sont des éléments secondaires.

Nous avons adapté ce modèle à l'analyse des politiques publiques municipales de la collectivité qui nous avait sollicités. Nous nous sommes ainsi aperçu que l'aide aux populations fragiles était perçue par les citoyens comme une politique secondaire. Comment les élus ont-ils réagi ? Considérant que le social était l'une de leur « marque de fabrique », ils se sont donné pour objectif de restructurer cette politique pour faire en sorte qu'elle soit perçue, dans un délai de trois ans, comme une politique clé.

Nous avons également utilisé ce modèle pour identifier, sur une politique donnée, les dimensions qui étaient les plus déterminantes pour que les citoyens soient les plus satisfaits. C'est ainsi que nous avons mis en évidence que l'information sur les voies de recours des citoyens en cas de problème était un élément déterminant pour la perception de la fiabilité du service public.

La collectivité nous a enfin demandé d'évaluer sa politique de démocratie participative. Nous avons croisé les priorités des citoyens selon les responsables de service et les priorités réellement exprimées par les citoyens et, ce faisant, nous nous sommes aperçu que l'échelle des priorités était inversée. Alors que les responsables de service croyaient que les citoyens ne s'intéressaient qu'à leur intérêt personnel (animation, vie du quartier, circulation), les sujets sur lesquels les citoyens se déclaraient prêts à participer était les grands sujets d'intérêt général comme l'environnement, la culture, la solidarité, la citoyenneté et l'éducation.

Stéphane ESCOBAR, responsable de la voirie à la ville de Montpellier
Pour faire le lien entre les deux exposés, il a été dit qu'une meilleure péréquation demain permettrait de fonctionner mieux au niveau des ressources des collectivités pour autant que l'on ait une connaissance commune des charges qui pèsent sur les collectivités. On parle beaucoup de *benchmarking* et de partage de données, mais en voulant comparer des coûts des services publics, on risque de comparer des choux et des carottes. Dans les services, nous définissons nos indicateurs de gestion et nous essayons de rationaliser nos politiques en conséquence. Comment pouvons-nous nous comparer valablement aux autres ?

Marcel GUENOUN
Je ne crois pas que ce soit possible, tant que les prestations n'auront pas été normées. Les variables à prendre en compte sont tellement nombreuses que les tentatives ont toutes échoué.

Dans les différents Etats qui ont déjà mené des démarches de comparaison assez solides comme la Suède ou l'Angleterre, ces systèmes de comparaison ne fonctionnent que parce que les compétences des collectivités sont stables, ce qui permet aux variables d'environnement d'être prises en compte. Les seuls pays où les démarches de comparaison fonctionnent sont ceux où les politiques sont complètement normées, sinon, quand les compétences sont variables, quand le principe de libre administration prévaut, quand les compétences sont partagées entre le niveau communal et le niveau intercommunal, les variables à prendre en compte sont tellement complexes que les démarches de comparaison me semblent difficiles à mettre en œuvre.

Guy GILBERT
Je suis globalement d'accord, mais l'idée même de décentralisation repose sur l'idée de comparaison. Aussi difficile que soit la comparaison, elle est toujours présente. Si l'on décentralise un pays, c'est aussi pour donner la possibilité à chacun (à chaque activité économique et à chaque résident) de choisir là où il veut résider ou là où il veut exercer son activité. Pour ce faire, il compare, certes de façon complexe, mais il compare.

En général, on admet qu'il existe un potentiel d'efficacité voire d'équité dans la péréquation en rendant la comparaison possible. Pour rendre la comparaison possible, il faut neutraliser des différences qui s'imposent aux collectivités (la géographie, le climat…) et, pour ce faire, il est nécessaire de qualifier leur environnement. Aussi difficile que soit le calcul, on est obligé de le faire au niveau national. Or, si nous disposons de données sur les ressources, nous n'en disposons pas sur les coûts de fourniture. Pourtant, ce qui compte pour un citoyen ou une entreprise dans le choix de se localiser dans telle collectivité plutôt que dans telle autre est de savoir si telle collectivité fait mieux, toutes choses égales par ailleurs, que telle autre. Or nous n'avons pas cette information et nous ne l'aurons jamais. L'exemple anglais est emblématique de ce point de vue. Les Anglais ont nourri des centaines voire des milliers de consultants !

Marcel GUENOUN
L'*audit commission* comptait 2 000 membres, recrutés dans des cabinets d'audit.

Guy GILBERT
Que peut-on faire ? On fait une cote mal taillée. Le Danemark utilise 200 critères. En France, nous utilisons quelques critères dits de charges qui représentent ce que la situation supposée incontournable d'une collectivité lui impose comme coûts supplémentaires par rapport à une autre. Comment ? Dans le meilleur des cas, l'homme de science le fait de façon statistique, mais le politique, lui, impose des critères et se met en quête ensuite de trouver des pondérations. Tout à l'heure, vous m'avez entendu exprimer quelques réserves sur la cohérence des critères de charges et des dispositifs de péréquation. Je peux vous dire, sur la base d'analyses statistiques, pourquoi une commune dépense plus qu'une autre. 60 % des différences proviennent de ressources, 30 % relèvent de facteurs de situation et 10 % sont liées à des facteurs autres. Ces facteurs, on s'attend à les retrouver dans les critères de charge et de péréquation. Le Sud de la France dépense plus que le Nord, ce qui renvoie sans doute à des facteurs d'histoire longue.

Dans ce domaine, l'approximation est à mon avis incontournable. Des pays passent leur temps à essayer d'affiner les critères. Au Danemark, le directeur du budget avait lancé une démarche nationale qui avait abouti à 200 critères. C'était le paradis des lobbies ! Les

critères de besoins sont la terreur de la DGCL. Pourquoi ? Parce qu'il se trouvera toujours un sous-ensemble de communes qui viendront réclamer la prise en compte de leur situation particulière. Il est difficile de trouver un tamis suffisamment précis pour prendre en compte l'essentiel, mais suffisamment grossier pour ne pas rendre le système ingérable. Il s'agit de mon travail de tous les jours et je peux vous dire que les élus ne m'aident pas.

Table ronde/Objectif 2014 : comment préparer dès aujourd'hui le prochain début de mandat

Jules NYSSEN, directeur général des services, ville de Montpellier
Benoît LION, adjoint au DGA finances et gestion, ville de Bordeaux
Guy GILBERT, professeur des universités, ENS Cachan
Marcel GUENOUN, maître de conférences, IMPGT

Dominique DELBARD
Suite aux présentations de ce matin, l'objectif de cette table ronde est, dans la perspective du prochain mandat municipal, de voir quelles conséquences peuvent avoir ces nouvelles contraintes financières sur le maintien du niveau de service d'une collectivité territoriale, sur le partage des compétences entre collectivités, sur les outils à développer pour mieux répondre à la demande sociale et sur la relation aux usagers. Jules Nyssen et Benoît Lion nous feront part de leur point de vue sur ces questions, à partir de leur expérience au sein d'un exécutif local, le premier à la ville de Montpellier et le second à la ville de Bordeaux.

Jules NYSSEN
Comment préparer l'avenir de nos collectivités ? Quelle est la demande sociale à laquelle je dois répondre ? Comment puis-je y répondre, dans un contexte financier contraint ? J'aborderai cinq ou six thèmes qui tournent autour de ces questions.

- La question de la redéfinition des compétences

Nous savons tous qu'un acte III de la décentralisation est en préparation. Les élus locaux et les fonctionnaires pèseront dans les consultations que fera le gouvernement. Dépendent du législateur les relations entre la région et les départements qui la composent, le mode de scrutin des conseillers communautaires et la redéfinition du statut de la métropole.

Cela dit, entre ville et agglomération, il existe des relations qui relèvent, non pas du législateur, mais de la volonté de coopération des uns et des autres. Le fait de travailler ensemble permet de dégager des gains substantiels et par conséquent des marges de manœuvre financières. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), plus communément appelés « agglomérations », ont souvent la tentation d'exister par eux-mêmes. L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel donnera au conseil communautaire une légitimité citoyenne qu'il n'a pas aujourd'hui et incitera les EPCI à travailler sur leur image et sur leur politique.

Cependant, il faut veiller à ce que ce mouvement ne conduise pas, à des doublons, comme j'ai pu l'observer en de nombreux endroits. Il est certain que l'intégration de l'échelon communal et des groupements de communes se fera de plus en plus et que l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel y contribuera. La mutualisation des services ne permet pas de réaliser des économies immédiatement, mais préserve des marges de manœuvre pour la suite dans un contexte contraint.

- La réforme de la fiscalité locale

Dans le contexte contraint dans lequel nous sommes, une réforme de la fiscalité locale me paraît indispensable. Elle fait partie des promesses de campagne que le nouveau gouvernement devrait mettre en œuvre. Je ne sais pas à quelle échéance ni selon quelles modalités, mais il me semble que deux objectifs doivent être poursuivis : la lisibilité de l'affectation de l'impôt, qui est un enjeu démocratique, et le dynamisme des bases, qui permet de suivre l'évolution de la dynamique de la collectivité concernée.

- Le choix d'outils pour adapter au mieux l'offre de services à l'évolution de la demande sociale

Aujourd'hui, la demande sociale est en train d'exploser pour différentes raisons. Ce phénomène survient dans un contexte de contrainte financière forte. Comment évaluer cette demande sociale ? Les indicateurs statistiques ne suffisent pas, il faut disposer d'une information plus qualitative, qui ne peut venir que de la connaissance proche du terrain. Cette connaissance qualitative de la demande sociale passe par des réunions de concertation, par une véritable démocratie de proximité, par l'animation des comités de quartier… Il faut arriver à faire vivre ces structures non pas dans un but clientéliste, mais pour identifier les besoins. A charge ensuite aux élus de les hiérarchiser.

Ensuite, il faut évaluer les politiques publiques qui sont menées. Tel programme correspond-il à l'objectif ? Les moyens engagés dans ce programme ne sont-ils pas disproportionnés par rapport au résultat obtenu ? La difficulté de cette démarche d'évaluation tient au fait que, bien souvent, les politiques publiques ont été mises en place sans indicateur associé. Il faut donc sensibiliser les élus, pour qu'ils ne perçoivent pas les indicateurs comme une critique négative de leur action, mais comme un moyen d'allouer les ressources de la collectivité de la manière la plus efficace possible pour atteindre les objectifs poursuivis.

L'objectif de ces démarches d'analyse de la demande d'une part et d'évaluation des politiques publiques d'autre part est d'arriver à resserrer l'offre de service public pour la rendre plus pertinente. En clair, il s'agit de faire un peu moins pour le faire vraiment bien.

Territoire par territoire, il faut regarder sur un sujet donné (sport, culture, solidarité, emploi…) quel est le pourcentage de superposition des budgets des collectivités qui interviennent et essayer de coordonner les interventions des uns et des autres. Par exemple, est-ce encore aux mairies via les CCAS de gérer les maisons de retraite ? Je ne le crois pas. De même, la collectivité doit-elle répondre à la demande sociale de garde d'enfants uniquement en développant des crèches municipales ? Que souhaitent faire les collectivités en matière d'accompagnement de l'Education nationale ? Aujourd'hui, les enfants à l'école passent autant d'heures devant un enseignant que devant un personnel de la mairie.

Après, il faut se poser la question de l'optimisation de la production de service public. « Optimisation » est un terme qui fait réagir certains ; pourtant, l'argent public ne mérite pas moins d'intérêt que l'argent des actionnaires d'une grande entreprise. Comment utiliser cet argent au mieux ?

Cette optimisation passe par des réflexions d'ordre organisationnel dans les services. Je ne m'étendrai pas sur ce sujet. Il faut également s'interroger sur les modes de production du service public. Une délégation de service public (DSP) n'est pas une privatisation, en tout cas pour moi. Il s'agit d'un choix qui est fait de mettre en œuvre un service public non pas directement par des agents municipaux, mais par l'intermédiaire d'une entreprise qui répond à un cahier des charges et qui est contrôlée. En la matière, il me semble nécessaire d'avoir

une approche pragmatique au cas par cas. En économie industrielle, il existe des théories qui permettent, à partir du croisement d'un certain nombre de critères, de déterminer s'il est préférable de passer en DSP ou de garder la production du service en interne.

Derrière la DSP, se cache une réalité pleine de richesses. C'est ainsi qu'à Montpellier, nous expérimentons la gestion déléguée d'une crèche municipale à la Mutualité française. Autre exemple, les sociétés coopératives d'intérêt collectif permettent d'avoir des coopérateurs hétérogènes, notamment des collectivités, mais également des usagers et des salariés. Une société HLM est en train de se créer en ce moment : la région Languedoc-Roussillon en est actionnaire à 50 %, quelques banques sont actionnaires également, les salariés de la structure et, potentiellement, les locataires du parc de logements que construira la structure.

La société publique locale (SPL) était faite au départ pour se substituer aux sociétés d'économie mixte. Elle apparaît aujourd'hui comme un formidable outil de coopération entre collectivités.

Au niveau des recettes, de nombreuses collectivités ont atteint un seuil maximum d'acceptabilité des impôts locaux. Il reste donc à travailler la question des tarifs et des redevances. Et puis, se développent des démarches d'optimisation du patrimoine. Les villes sont propriétaires de bâtiments, qui constituent un actif considérable.

- L'application de méthodes pour préserver la relation de confiance entre les usagers et les collectivités

Plus les contraintes financières se resserreront, plus il faudra effectuer des choix et plus les usagers deviendront exigeants. A Montpellier, beaucoup d'habitants viennent d'ailleurs et comparent le service public qui leur est offert ici et celui dont ils bénéficiaient antérieurement.

La relation de confiance entre les usagers et les collectivités passe par des démarches qualité et de certification pour essayer de fixer un standard et s'y tenir. Elle passe par le développement de l'administration électronique, à condition que l'on veille à éviter la fracture numérique. Elle passe également par la démocratie de proximité et, je crois en particulier dans les grandes collectivités, par une organisation matricielle. La recherche d'économies et d'optimisation poussera globalement à concentrer les grandes fonctions métiers à un échelon communal voire intercommunal, c'est-à-dire à un échelon qui s'éloigne du terrain, pour essayer d'être efficace. Encore faut-il que cela reste adapté à la demande sociale de terrain. Il faut donc croiser cette organisation verticale par métier avec une organisation plus horizontale qui permet à la collectivité d'adapter son offre de service public aux réalités du terrain. Le croisement de ces deux logiques nécessite d'avoir une organisation un peu parallèle entre des adjoints thématiques et des adjoints de quartier, des services métiers et des services plus territoriaux. Je suis persuadé que l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires, qui aura pour effet d'éloigner un peu la représentation démocratique du terrain, imposera de renforcer ces structures de proximité sous peine de finir de casser une des dernières relations de confiance qui existe entre le citoyen et ses élus, c'est-à-dire la relation qui existe entre le maire, ses adjoints et les habitants d'une commune.

Dominique DELBARD
La stratégie patrimoniale recèle des sources d'optimisation, comme le montre l'exemple de la ville de Bordeaux.

Benoît LION
En effet, l'immobilier est un exemple passionnant, parce qu'il s'agit d'un thème transversal, qui réunit les techniciens et les administratifs, il s'agit d'un levier de performance

extrêmement fort au-delà des économies que l'on peut réaliser. L'immobilier est une marge de manœuvre essentielle en dépenses, qui est la plupart du temps oubliée.

Face à une demande sociale qui est inflationniste voire infinie, l'enjeu de connaissance de la demande des usagers est capital. Quand nous réalisons des évaluations de nos politiques publiques, nous nous rendons compte que les attentes ne sont pas les mêmes selon les quartiers. Par exemple, en matière de politique vis-à-vis des adolescents, nous avons fait appel à un cabinet qui a organisé des groupes de réflexion dans les différents quartiers de la ville. Ces travaux ont permis de mettre en évidence que les adolescents étaient prêts à bouger d'un quartier à l'autre et que les associations qui proposaient des animations pour les jeunes n'étaient pas toutes aussi efficaces selon les quartiers. Il faut donc différencier l'offre de service public en fonction des quartiers. Cet exemple peut s'appliquer à de nombreuses politiques publiques.

Dominique DELBARD
Marcel, ces propos font écho à des observations que tu as pu faire dans des collectivités françaises ou étrangères.

Marcel GUENOUN
Plusieurs sujets très importants ont été évoqués, notamment la nécessité à l'avenir, dans le cadre de la préparation du prochain mandat, de prioriser, ce qui est éminemment difficile dans le secteur public.

Le deuxième sujet est la question de la proximité. Sur ce thème, il existe une confusion au niveau des élus. La proximité institutionnelle ne va pas de pair avec la proximité relationnelle. Il est possible d'aller vers plus d'intégration intercommunale sans que le lien de proximité entre le citoyen et les institutions se distende. Maintenir ce lien malgré la distanciation institutionnelle suppose d'avoir une véritable approche en termes de valorisation de la relation.

Toutes les études montrent une très forte dégradation de la confiance qu'ont les citoyens dans le secteur public et de la confiance qu'ont les élus dans les citoyens. A l'étranger, comme aux Etats-Unis ou en Italie, il existe des pratiques spontanées de reddition des indicateurs de performances aux citoyens. Une telle transparence est inimaginable en France ! Je n'ai jamais vu une collectivité française présenter ses rapports de gestion !

Force est de constater que les collectivités connaissent mal la demande des citoyens. La demande sociale est souvent assimilée à une demande de revenu de transfert social. En réalité, les citoyens sont demandeurs de lien social.

De ce point de vue, il existe un sérieux problème au niveau de la démocratie de proximité. La participation des citoyens a souvent été basée sur les quartiers. Les conseils de quartier ont produit de la participation des citoyens qui dérive en animation de quartier. En interdisant aux conseils de quartier d'aborder des sujets d'intérêt général, ils ne peuvent pas devenir un lieu de réflexion sur la ville. Il est dommage de se priver de cette contribution, parce que je crois qu'il existe une très forte efficacité économique de la participation citoyenne.

Sur l'externalisation, je suis agnostique. Seul compte à mes yeux le résultat pour l'usager. Le vrai critère est la capacité de contrôle des collectivités sur les prestataires à qui elles confient le service public. C'est là que le bât blesse souvent. Il faut que les capacités de contrôle de la collectivité sur les prestations soient à la hauteur de la complexité de la prestation qu'elle délègue.

Un levier n'est pas suffisamment exploité pour accroître les recettes : la valorisation des prestations. Certaines collectivités ont révisé leur tarification, en modulant les tarifs en fonction des capacités contributives des citoyens ou des entreprises. Nous voyons également des collectivités qui développent des marques territoriales, tel est le cas de Dijon qui commercialise, via des circuits courts de distribution, de l'eau sous la marque La Dijonnaise ou de Besançon qui fait de même avec La Bisontine. L'Etat lui-même a déjà mis sur pied une agence de valorisation du domaine public.

Dernier élément, la confiance passe par la certification. En effet, il est important de pouvoir amener la preuve de la qualité technique, mais il ne faut pas croire que la certification crée la confiance, car les usagers ne connaissent pas forcément les certifications. Il faut donc travailler à partir de leurs perceptions pour les transformer.

Dominique DELBARD
J'imagine que Guy Gilbert souhaite réagir, notamment sur les aspects relatifs à la fiscalité.

Guy GILBERT
Je suis globalement d'accord avec ce qui a été dit. Je pense qu'il existe des marges de manœuvre à dégager du côté de ressources du patrimoine et du côté des paiements par l'usager. Je n'ai cessé de l'écrire pendant des décennies. Ce type de ressources représente depuis toujours 15 % des ressources des collectivités. Il existe des obstacles à leur développement, il faut donc les lever.

La dynamique des finances d'une collectivité dépend de son stock d'équipements, comme je l'ai dit ce matin. Ce sont les charges récurrentes qui sont l'élément décisif de la dynamique d'une collectivité. Un euro d'investissement implique 18 centimes d'euros de charges récurrentes l'année suivante. Développer des modes de financement qui permettraient de financer une partie de ces charges récurrentes est essentiel.

Dans le contexte de diminution des ressources, la sélectivité est à l'ordre du jour. Les collectivités s'y engagent à des degrés divers. Cette sélectivité sera aidée par la probabilité d'une contrainte de financement par l'emprunt. Je m'en réjouis, car il était temps que cesse ce jeu pervers consistant à reporter la charge des dépenses actuelles sur les générations futures.

Les collectivités locales n'ont pas les moyens d'accompagner les PPP. Le PPP n'est jamais une façon de répondre à un problème de financement, car il coûte plus cher que toute autre formule. Il faut donc que ce surcoût soit gagé par des économies et que ces économies correspondent strictement au cahier des charges. L'ensemble de ces conditions étant difficiles à réunir, il faut arrêter de croire que le PPP est la solution miracle à la crise de ressources des collectivités.

Je terminerai en évoquant les marges de manœuvre institutionnelle des collectivités locales. Je suis d'accord avec ce qu'a dit Jules Nyssen. Si l'on prend le cas de l'intercommunalité, ces marges de manœuvre ont été mobilisées de façon perverse par les collectivités, les coûts se sont empilés, les impôts se sont empilés mais a contrario, je pense que la flexibilité de ces institutions, et notamment l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel, devrait clarifier cette situation et faire en sorte que les économies d'échelle qui étaient escomptées, mais qui ne se sont pas réalisées, se manifestent demain davantage parce que la contrainte financière s'imposera.

Je tempérerai immédiatement mon enthousiasme en disant qu'il existe des risques, et notamment des risques fiscaux. La TH ne survivra pas à sa situation actuelle, elle deviendra un impôt proportionnel sur le revenu ou alors elle sera sauvée au prix d'une réforme

d'ensemble des valeurs locatives qui fera que la dynamique des bases sera plus conforme à l'évolution économique. S'agissant de la réforme de la fiscalité des régions, je pense que les régions recevront un bout d'effet-taux qui leur a été enlevé. Du côté des dotations de péréquation, comme je l'ai développé ce matin, l'édifice actuellement en place est intenable et il devra être réformé. Or j'entendais ce matin diverses remarques qui montraient à quel point la gestion des collectivités locales a besoin de certitudes. Le risque institutionnel est plus élevé que je n'ai jamais observé jusqu'à présent, notamment concernant les dotations de l'Etat.

Selon moi, l'acte III de la décentralisation n'est pas de nouveau le jeu pervers de l'appétence pour de nouvelles compétences de la part des collectivités et de l'appétence pour la défaisance de la part de l'Etat. C'est précisément parce que les collectivités locales sont placées au pied du mur notamment sur le plan financier qu'elles peuvent renforcer leur capacité à gérer les services publics de proximité de façon efficace et diverse.

Marc VIX, directeur financier de la mairie d'Orange
Nous sommes dans un contexte social difficile. Nos concitoyens manquent de ressources financières et ont besoin d'être aidés. Il me paraît donc impossible d'augmenter les tarifs.

Jules NYSSEN
Il peut exister de grandes différences entre les communes. Il faut calculer la contribution au plus juste pour les particuliers, et augmenter la contribution de ceux qui ont les moyens de payer, comme les entreprises qui viennent tourner un film publicitaire sur l'espace public ou les cafés et restaurants qui bénéficient d'une terrasse bien située en centre-ville.

Benoît LION
A Bordeaux, nous avons revu les tarifs de la restauration scolaire. Globalement, les recettes sont équivalentes, mais nous avons différencié les tarifs pratiqués en diminuant le tarif pour les plus défavorisés et en créant une nouvelle tranche pour les plus favorisées. De la même manière, nous avons différenciés les tarifs des terrasses pour les restaurateurs, selon qu'ils sont installés en centre-ville de Bordeaux ou en périphérie.

Nathalie COUSIN, chef du service pilotage au conseil général de Haute-Garonne
Dans le domaine des transports scolaires, le conseil général de Haute-Garonne transporte gratuitement 79 000 élèves par jour. Plus exactement, 79 000 élèves sont inscrits pour être transportés gratuitement. En réalité, beaucoup sont transportés par leurs parents. Simplement, les parents ont rempli un dossier de transport scolaire pour pouvoir éventuellement utiliser cette prestation. Or ce service public est dimensionné pour pouvoir transporter 79 000 élèves par le conseil général de Haute-Garonne. Le simple rajout de frais de dossier minimes à l'entrée dans le dispositif permettrait de mieux dimensionner le service public en fonction de la demande réelle et de dégager ainsi des économies substantielles.

Jules NYSSEN
Nous avons été confrontés à un sérieux problème à Montpellier avec la garderie périscolaire. Il s'agit d'une garderie gratuite d'une heure avant la classe, qui était offerte aux parents sans inscription. Nous sommes montés jusqu'à 3 000 enfants présents, ce qui nécessitait des personnels en nombre pour les accueillir une heure quatre jours par semaine. Après de nombreux débats, il a été décidé de pratiquer une tarification de 20 centimes/heure et d'imposer aux parents qui voulaient laisser leur enfant de remplir un dossier. Par cette simple modification, le nombre d'enfants inscrits a été ramené à 1 200, ce qui a permis de réaliser des économies substantielles en termes de mobilisation de ressources.

Stéphane MILON, directeur financier de la commune de Saint-Gilles

Comment gérer la différenciation des services publics en fonction des usagers alors que nous avons déjà du mal à répondre aux besoins quotidiens ? Dans ma commune de 15 000 habitants, les élus sont quotidiennement sollicités par les usagers et ils ont tendance à répondre par l'affirmative à toutes les demandes.

Benoît LION
La première réponse est l'intercommunalité, mais je ne m'étendrai pas sur le sujet. A Bordeaux, nous avons entamé une réflexion sur nos bibliothèques. Qu'est-ce qu'une bibliothèque centrale et qu'est-ce qu'une bibliothèque de quartier ? Quel est le bon équilibre ? A-t-on besoin d'avoir des bibliothèques de quartier dans tous les quartiers ? Pas forcément. Nous avons une bibliothèque centrale à Bordeaux, peut-être avons-nous besoin de trois ou quatre bibliothèques d'équilibre, mais il n'est sans doute pas nécessaire d'avoir une bibliothèque dans chaque quartier. Je n'ai pas la réponse, car la réflexion est encore en cours.

Jules NYSSEN
Si l'on demande aux gens ce dont ils ont envie, ils demandent toujours plus. Des études ont montré que, malgré les évolutions, les gens ont toujours le sentiment que 30 % de leurs besoins ne sont jamais satisfaits. Il est donc essentiel de faire des choix et de prioriser, et non pas de répondre sans filtre à la demande.

Marcel GUENOUN
Au début des années 80, quand on a commencé à analyser les politiques sociales qui visaient à rendre tout accessible à tous, on s'est aperçu qu'au final, les pauvres payaient pour les riches. Il faut donc moduler les tarifs pratiqués, pour faire en sorte que ceux qui ont les moyens payent davantage que les plus défavorisés.

En termes d'accessibilité des prestations culturelles, nous savons maintenant que le prix n'est pas la variable déterminante. Ce n'est pas parce qu'une bibliothèque ou un musée est gratuit que les plus défavorisés s'y rendront. Il faut structurer l'offre en fonction de critères sociodémographiques.

Dominique DELBARD
Benoît Lion a déjà évoqué dans la table ronde certains des aspects qu'il va développer maintenant. Il pourra notamment mettre l'accent sur la manière dont la ville de Bordeaux explore les pistes d'optimisation de la dépense publique.

Conférence/débat – Vers de nouveaux partages des rôles dans la conduite des politiques publiques locales ?

Benoît LION
Adjoint au DGA finances et gestion, ville de Bordeaux

Je vais vous proposer quelques idées, tirées de mon expérience de cinq ans à la mairie de Bordeaux. En 2007, la ville de Bordeaux a décidé de lancer une démarche de performance, de type LOLF. Nous assumons cette référence à la LOLF, c'est-à-dire que nous avons mis en place une segmentation stratégique, celle-ci nous aide à arbitrer nos budgets et à les présenter, à écrire des objectifs annuels pour chacune de nos politiques publiques entre les élus et les services et à évaluer systématiquement l'atteinte de ces objectifs.

Le dernier élément de définition de la LOLF est la responsabilité budgétaire globale. Nous n'en sommes pas là à la mairie ; néanmoins, nous mettons en place un système

d'information sur les coûts de personnel, d'énergie, de parc auto… Nous avons identifié dix-huit coûts pour lesquels la responsabilisation des directions a du sens.

Cela dit, la démarche que nous avons mise en place n'est pas tout à fait une démarche de type LOLF, parce que la LOLF est très financière et que nous avons voulu une démarche plus globale. Notre démarche englobe les achats, les ressources humaines, l'immobilier… Il faut faire attention à ne pas tomber dans le culte des indicateurs. Ce n'est pas parce que l'on a des indicateurs que l'on est performant. Pour être performant, il faut décider en connaissance de cause, ce qui suppose de capter les attentes.

I. Partager les rôles

1. Du débat sur les compétences à la réalité de l'arbitrage sur les politiques

La question des blocs de compétences est un sujet récurrent. Qui fait quoi ? Comment peut-on travailler à plusieurs sur un territoire ? Comment peut-on clarifier nos responsabilités ? Les sociétés publiques locales sont un peu exemplaires de ce que l'on peut essayer de faire. Ce sont des sociétés publiques qui ont un objet limité, notamment au territoire de leurs actionnaires. Nous venons de créer une SPL qui se charge du tourisme d'affaires à Bordeaux. Elle vient de lancer une mise en concurrence pour choisir un nouveau délégataire.

La question principale est la suivante : quelle est la plus-value de l'action de ma collectivité ? Qui fait quoi entre le public et le privé ? Les démarches de performance se sont développées dans les années 80 en utilisant des outils de la gestion privée comme le contrôle de gestion, les indicateurs et la comptabilité analytique. Ces démarches se sont élargies dans les années 90 à la démarche qualité et, depuis les années 2000, les démarches de performance ne sont plus uniquement une question administrative ou de contrôle de gestion, elles sont devenues une question politique.

2. Qui fait quoi entre acteurs publics sur un territoire ?

Pour prendre un exemple, qu'est-ce qu'une politique de lecture publique aujourd'hui ? Nous avons évalué notre politique en la matière en 2009 avec l'aide d'un cabinet. Aujourd'hui, nos bibliothèques sont de moins en moins des lieux où l'on prête des livres et de plus en plus des lieux culturels, où nous développons de l'animation culturelle, de l'insertion sociale, de l'accès au numérique.

La deuxième question que nous avons posée dans le cadre de cette évaluation est : quelle est notre plus-value à nous, Bordeaux ville centrale, par rapport à d'autres bibliothèques ? Notre bibliothèque centrale est largement utilisée par les étudiants, sans doute parce qu'il n'y a pas suffisamment de bibliothèques universitaires.

3. Qui fait quoi entre acteurs publics et privés ?

Le partage des responsabilités entre chaque collectivité et d'autres acteurs (citoyens, associations, entreprises) doit être appréhendé en totalité, pas seulement entre acteurs publics. En France, on considère que l'administration incarne l'intérêt général, mais il faut accepter de plus en plus que d'autres acteurs, y compris privés, prennent des initiatives d'intérêt général.

4. Comment faire ?

L'évaluation des politiques publiques n'est pas le contrôle de gestion. Sa plus-value sera de déterminer quelle est la pertinence de nos politiques, la cohérence de nos politiques, la pertinence au regard des enjeux de société. Quelle est la légitimité de notre intervention ?

Sur chaque politique publique, nous essayons de déterminer la part de la ville de Bordeaux, la part du secteur associatif, la part d'autres collectivités, la part d'entreprises.

A Bordeaux, nous évaluons trois politiques publiques par an : politique vis-à-vis des séniors, politique de la propreté, politique d'occupation du domaine public, politique vis-à-vis des adolescents, politique d'enseignement artistique…

L'évaluation des politiques nous oblige à nous poser les questions suivantes : qui fait quoi ? Qui a la plus-value la plus importante ? Elle constitue donc un outil privilégié pour organiser un partage des rôles entre acteurs.

II. Déterminer les politiques

1. Enjeu de connaissance

Les attentes de nos concitoyens évoluent beaucoup. Pour adapter l'offre de service, il faut des outils internes (*reporting*) et il faut aller vers le citoyen pour capter de la connaissance. A Bordeaux, nous avons des conseils de quartier et, dans deux quartiers, nous expérimentons des formes nouvelles de concertation, avec des assemblées générales. Je travaille beaucoup avec la direction de la participation citoyenne et j'ai assisté à plusieurs assemblées générales. J'ai pu ainsi observer que, dans ces assemblées, une éducation à la complexité de la gestion locale s'opère. Il s'agit d'un travail de longue haleine, mais ces outils sont intéressants pour nos démarches de performance.

A Bordeaux, nous sommes en train de bâtir une charte de la participation citoyenne pour fixer les règles du jeu et éviter de créer de la frustration. Quand on sollicite la participation des habitants, il faut préciser où ils se situent dans le processus décisionnel et sur quels sujets ils peuvent influer.

2. Enjeu de détermination du juste besoin

Ensuite, il faut déterminer le juste besoin. La maîtrise des dépenses locales n'a pas pour seules réponses « faire » ou « ne pas faire ». Elle pose également la question du juste niveau de qualité. A cet égard, il faut éviter la sur-qualité. Dans un projet qui implique plusieurs directions, il arrive fréquemment que chaque direction, voulant limiter les risques, ajoute de nouvelles normes, ce qui conduit in fine à de la sur-qualité. Je suis sûr que vous avez tous des exemples dans vos collectivités. Or la bonne décision est celle qui aboutit à une juste qualité par une approche raisonnée et contradictoire des besoins et des risques. Si l'on réussit à identifier le juste niveau de qualité, on arrive à dégager des marges de manœuvre.

Les montages complexes de type PPP portent ce risque de sur-qualité. Nous faisons des PPP à Bordeaux, notamment pour la construction d'une cité administrative pouvant accueillir 800 agents et d'un nouveau stade. Nous verrons dans dix ans si nous avons été bons, notamment dans le contrôle de notre partenaire, mais je suis conscient que le défi est majeur.

III. Clarifier les responsabilités : et en interne ?

1. L'intégration de la gestion par objectifs dans le cycle budgétaire

Les lettres de cadrage budgétaire partent au mois de juin. En octobre, nous réunissons la direction générale, les différents responsables de programmes et les élus pour les arbitrages budgétaires. Nous avons essayé d'intégrer la gestion par objectifs dans ce cycle budgétaire.

Début juillet, nous discuterons des objectifs de chaque secteur (au nombre de 45 à Bordeaux). Nous avons cinq réunions thématiques avec les adjoints, les directeurs généraux et les responsables de secteurs correspondants. Chacun présente ses objectifs pour l'année suivante. Ensuite, nous organisons un dialogue entre les différentes parties prenantes pour identifier la juste stratégie. Les objectifs ne seront définitifs qu'après les arbitrages budgétaires d'octobre.

Les élus, quand ils ont vu les documents en 2007 pour la première fois, ont trouvé qu'ils avaient une vision plus claire de leurs budgets (un budget par politique).

Quand des objectifs sont définis de manière collective, ils sont plus faciles à décliner sur le terrain.

Dès lors que les objectifs sont fixés, il faut les mettre en œuvre, puis les évaluer l'année suivante. Ce sont les rapports annuels de performance. Qu'est-ce qui a fonctionné ? Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? Pourquoi ? Quels enseignements peut-on en tirer pour la suite ? Il s'agit d'une démarche permanente d'amélioration. Cette démarche est bien acceptée. Quand on écrit les objectifs, on oblige tout le monde, et notamment les élus, à effectuer des choix.

2. Mobiliser tous les acteurs de la collectivité

- La relation élus / services

La question de la relation entre élus et services est vraiment fondamentale. Les services ne sont pas seulement cantonnés à l'exécution des grandes orientations fixées par les élus. De plus en plus, les services proposent les grands éléments stratégiques en s'appuyant sur leur connaissance du territoire et leur maîtrise des outils. Le dialogue entre élus et services est beaucoup plus formalisé qu'auparavant.

- Mobiliser tous les niveaux

La mobilisation doit concerner tous les niveaux. L'encadrement intermédiaire est fondamental. Or ce sont souvent les grands oubliés des démarches de performance dans les collectivités locales. Ils ont souvent l'impression de ne pas participer à la stratégie. Pourtant, ce sont eux qui font le lien entre la stratégie et les agents.

- Mobiliser les fonctions ressources et acteurs des politiques publiques

Une démarche de performance est une démarche globale. Comme je le disais, la stratégie immobilière est un levier formidable pour dégager des marges de manœuvre. Qu'est-ce qu'une stratégie immobilière partagée entre les techniciens et les administratifs ? En 2007, le maire nous avait fixé comme objectif une réduction de 38 % de la consommation d'énergie d'ici 2014. Nous nous sommes réunis entre techniciens, administratifs et responsables du développement durable pour déterminer une stratégie afin de répondre à cet objectif. Nous avons identifié un fonds dédié qui permet de subventionner des projets qui permettent de réaliser des économies d'énergie. Ce fonds a permis de débloquer des investissements qui ne se seraient pas réalisés sinon. Autre action, nous avons identifié les bâtiments qui sont en

mauvais état et qui sont trop chers à rénover et nous essayons de nous en séparer. Ce n'est pas simple, compte tenu de l'attachement affectif des occupants (qu'ils soient agents municipaux ou associatifs) à leurs locaux. Nous avons entamé un dialogue avec les associations qui occupent des locaux municipaux et, d'année en année, nous augmentons le pourcentage d'associations qui payent un loyer et les fluides.

- La performance doit être portée politiquement

Cette stratégie immobilière est portée politiquement. Politique et gestion sont plus liées que jamais ; la performance est une question politique. Dans quinze jours, nous nous réunissons en comité de pilotage sur la stratégie immobilière avec notre élu aux finances, notre élu au développement durable, nos élus gros consommateurs d'immobiliers (milieu associatif, petite enfance, culture) pour bâtir ensemble la stratégie immobilière et poser les règles de responsabilisation.

3. Clarifier le pilotage

Pour faire face à la complexité de l'approche transversale, quels outils peut-on utiliser ? Il convient de s'appuyer sur la segmentation stratégique mais également sur les orientations politiques qui fixent le cap et qui donnent le sens de l'action publique. Alain Juppé par exemple a identifié trois axes du mandat : le projet urbain, l'agenda 21 et le projet social. Il faut ensuite faire en sorte que chacun de ces axes imprègne chacune de nos politiques publiques. C'est ainsi que nous avons des objectifs Agenda 21 dans chacun de nos programmes. Il faut essayer de faire dialoguer ces deux approches.

Pour ce faire, les outils décisionnels et de pilotage sont utiles. Il faut des outils, mais il faut également des temps d'échanges pour gérer les contradictions. Il faut également, bien évidemment, promouvoir la transversalité. Enfin, le mode projet devient une évidence, et c'est tant mieux. Nous utilisons le mode projet sur des projets d'investissement et même sur des projets administratifs. Nous avons tous besoin de formation sur le mode projet. Le mode projet et la transversalité n'est pas la confusion, c'est une autre manière de clarifier les responsabilités. Un projet est piloté par un chef de projet qui fixe la stratégie et qui s'appuie sur des contributeurs.

IV. Conclusion

Les collectivités doivent déterminer leur juste part dans le développement du service public local. Cela signifie, non pas qu'elles doivent se désengager, mais qu'elles doivent identifier leur vraie valeur ajoutée et, lorsqu'elles ne sont pas chefs de file, elles peuvent avoir un autre rôle de contributeur ou d'assemblier auprès d'autres acteurs, publics ou privés.

Permettez-moi, pour terminer, de vous inviter à participer, les 20 et 21 septembre prochains à la 2e édition des innovations publiques locales organisée par la ville de Bordeaux, en partenariat avec le CNFPT, sur le thème : « public/privé, si loin si proche ». Entre autres intervenants, nous aurons Alain JUPPE, François DELUGA (Président du CNFPT), Laurence PARISOT (Présidente du MEDEF), Jean ARTHUIS (ancien ministre et Président du conseil général de la Mayenne) et Thierry BRETON (ancien ministre de l'économie et des finances, qui est aujourd'hui chef d'entreprise).

Clôture

Dominique DELBARD
Responsable du domaine finances, INSET de Montpellier

Vous voyez que les questions de base se posent, même dans une grande collectivité comme Bordeaux. L'expérience montre que les solutions mises en œuvre dans des collectivités de grande taille peuvent être transposables dans des collectivités de taille plus modeste, en tenant compte des éléments de contexte bien entendu.

Pour clôturer cette journée, je vous invite à nouveau à participer le 25 octobre à Montpellier au 3e Atelier des territoires sur le portage de l'action publique locale avec les nouvelles formules en émergence (les sociétés publiques locales, les PPP…). N'hésitez pas à vous inscrire. Je vous engage également à nous retourner le questionnaire d'évaluation, de manière à ce que nous puissions améliorer le dispositif. Si vous avez des questions qui vous intéressent, faites-nous-en part. Nous pouvons organiser des demi-journées en région.

Sachez que, l'an prochain, vous n'aurez plus de catalogue papier, car tout sera numérisé. Néanmoins, nous conserverons la présentation régionalisée de l'offre de formation qui, semble-t-il, a rencontré un écho favorable cette année.

Enfin, nous essayons de continuer à donner vie à des réseaux de financiers et de contrôleurs de région régionalisés ou inter-régionalisés, car vous avez besoin de partager vos expériences.

Merci à tous et à bientôt.