



/ DOSSIER DE PRESSE/ DOSSIER DE PRESSE /

Point presse du 31 mai 2016

Analyse des finances du bloc communal en 2015

**Synthèse et analyse des résultats de l'enquête de l'AMF
sur les conséquences de la baisse des dotations sur les
finances du bloc communal en 2016**

Contacts presse

Marie-Hélène GALIN

Tél : 01 44 18 13 59

marie-helene.galin@amf.asso.fr

Thomas OBERLÉ

Tél : 01 44 18 51 91

thomas.oberle@amf.asso.fr

Sommaire

Fiche n°1

Les finances du bloc communal en 2015

- I - Recettes réelles de fonctionnement : +1,53% contre 0,69% en 2014
- II - Dépenses réelles de fonctionnement: + 1,04% contre + 2,48% en 2014
- III - Dépenses d'équipement: un recul historique de -13,42% après -13,40% en 2014

Fiche n°2

Synthèse et analyse de l'enquête AMF sur l'impact de la baisse des dotations

- I - Fonctionnement : le retour de l'effet de ciseaux
- II - Malgré une relative stabilité des taux, une pression fiscale en hausse
- III - Maîtrise des effectifs mais augmentation des dépenses de personnel
- IV - La réduction des coûts de fonctionnement
- V - Investissement : des besoins ressentis unanimement mais des anticipations contrastées
- VI - Propositions et demandes pour sauvegarder l'investissement et rationaliser les dépenses locales

Fiche n° 1

Les finances du bloc communal en 2015

La baisse des dotations compensée par une hausse équivalente de la pression fiscale

Les collectivités ont actionné le levier fiscal pour faire face à la baisse des dotations : la pression fiscale supplémentaire en 2015 a notamment porté sur les taxes d'habitation et sur les taxes foncières, avec une augmentation de 1,2 % sur les taux, mais surtout un élargissement de l'assiette : au-delà des 0,9 % de revalorisation forfaitaire, de l'augmentation physique des bases, les collectivités ont diminué les différents abattements à la base ou pour charges de familles, supprimé des exonérations, etc.

Au total, le produit fiscal supplémentaire est de 2,2 Md€, soit un montant quasi équivalent au montant de baisse des dotations qui s'est élevé à 2,1 Md€.

Par ailleurs, les dépenses de personnel ont augmenté de moins de 2 %. Les achats et charges externes (dépenses d'entretien, achats de fournitures, contrats de prestations de services, etc.), ont poursuivi leur baisse avec -1,72% en 2015 contre -0,47% en 2014. Enfin, les subventions aux associations ont diminué de 2,6 % en 2015.

Au total, la hausse des recettes a été supérieure à la hausse des dépenses et les recettes réelles de fonctionnement ont augmenté de 1,53 % contre 1,04 % d'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement en 2014.

Malgré une croissance des dépenses inférieure à celle des recettes de fonctionnement, l'autofinancement stagne et se situe toujours à -1 Md€ par rapport à 2013 (8,1 Md€ en 2015 contre 9,1 Md€ en 2013).

Recul historique des dépenses d'équipement de -13,42 % après -13,40 % en 2014

La stagnation de l'autofinancement n'a donc pas permis de maintenir l'investissement et la baisse des dépenses d'équipement s'est poursuivie en 2015 avec une baisse 5 fois plus forte que sur le mandat précédent à la même période. L'AMF avait envisagé en mai 2015 une baisse de 25 % sur trois ans, de 2014 à 2017. Cette baisse de 25 % a donc bien été réalisée mais sur deux ans, en 2014 et en 2015.

La baisse importante des dépenses d'équipement en 2015 a conduit à dégager une capacité de financement qui pourrait annoncer un rebond de l'investissement en 2016. Cependant les budgets locaux devront intégrer la nouvelle tranche de baisse des dotations de 2 Md€, l'augmentation du point d'indice et les coûts induits par le Parcours professionnel, carrières rémunérations (PPCR), ainsi que le poids financier des nouvelles normes, évalué à 1,4 Md€ en année pleine dans le dernier rapport du Conseil national d'évaluation des normes (2014).

Enfin, la modification des périmètres intercommunaux d'ici fin 2016 risque de reporter d'autant la décision d'investir dans l'attente de la mise en place des nouvelles instances, de la stabilisation des attributions de compétence et d'une stratégie fiscale et financière.

Avertissement

Les comptes de gestion 2015 du bloc communal ont été agrégés par la DGFIP le 29 février 2016. Ils n'ont cependant été transmis à l'AMF que le 3 mai 2016. Ces comptes ne comportent aucun détail concernant la ventilation entre chapitres et ne sont, en outre, pas retraités des flux croisés entre communes et EPCI, contrairement aux éléments transmis l'an dernier.

Par ailleurs, il convient de rester prudent sur l'ensemble des chiffres et évolutions qui sont calculés sur la base de comptes de gestion : ces comptes retracent en effet les dépenses et les recettes du seul exercice.

I - Recettes réelles de fonctionnement : +1,53 % contre 0,69 % en 2014

Le bloc communal enregistre une hausse de ses RRF de 1,6 Md€ qui se décompose de la façon suivante :

- . Produits de la fiscalité directe = +2,2 Md€ soit +4,48 % par rapport à 2014
- . Autres recettes = +1,5 Md€ soit +7,62 % par rapport à 2014
- . Baisse des dotations = - 2,1 Md€ soit -7,35 % par rapport à 2014

soit + 1,6 Md€

Remarque : l'augmentation du produit fiscal de 2,2 Md€ est proche de la baisse des dotations qui s'est élevée à 2,1 Md€, soit 1,4 Md€ pour les communes et 0,6 M€ pour les EPCI

A. Produits de la fiscalité directe : + 2,2 Md€

La hausse du produit de la fiscalité directe du bloc communal est intervenue pour l'essentiel sur les taxes foncières et d'habitation.

Cette hausse de 4,48 % provient :

- . d'une augmentation des taux : +1,2 % environ,
- . de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales 2015 de +0,9 %,
- . de l'augmentation physique des bases et d'un probable élargissement de l'assiette (diminution des différents abattements à la base ou pour charges de familles, suppression d'exonérations) : +2 % environ.

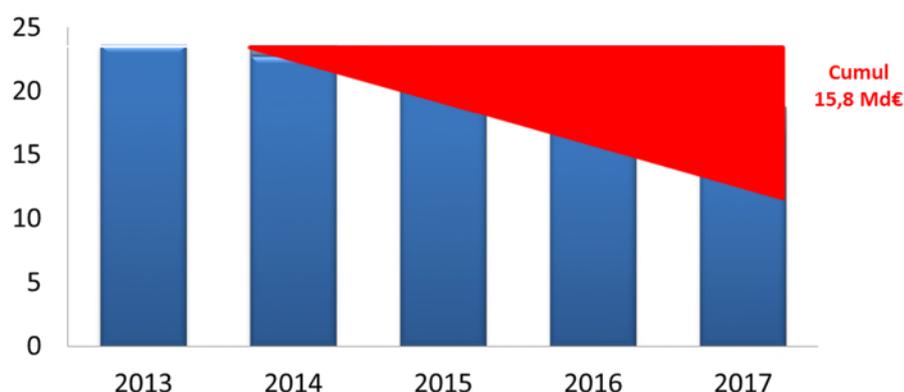
La fiscalité indirecte n'a augmenté que de 0,08% (+0,009 Md€) et reste marquée par une stagnation du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation pour le bloc communal (-0,88 Md€). Le taux de la taxe communale additionnelle reste fixé à 1,20 % et n'a pas été augmenté pour les communes, contrairement aux départements.

B. Les autres recettes de fonctionnement : +1,5 Md€

500 M€ de hausse sont concentrés à hauteur de :

- . 0,15 Md€, soit +5,35 % d'augmentation du produit des tarifs des services et équipements publics : crèches, halte-garderie, école de musique, droits d'entrée pour la visite d'édifices culturels, colonies de vacances, produit issu des cantines scolaires, études surveillées, etc.
- . 0,35 Md€, soit +14 % d'augmentation du produit des cessions de patrimoine. Les 950 M€ restants sont disséminés entre tous les autres postes de recettes.

Evolution de la DGF : -2,1 Md€ en 2015



Rappel : les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État sur le produit de la fiscalité locale se sont élevés à 2,9 Md€ dont 0,6Md€ ont été affectés aux régions et 0,8 Md€ aux départements pour compenser la baisse de leur autofinancement consécutive à la baisse des dotations. Seul l'autofinancement du bloc communal qui porte 62 % de l'investissement public local n'a pas été soutenu.

II - Dépenses réelles de fonctionnement : +1,04% contre +2,48% en 2014

- . +1,99 % des frais de personnel (+4,57 % en 2014) : cette augmentation a été calculée par la DGFIP hors retraitement des flux croisés entre communes et EPCI.

Md€	2014/2013	2015/2014
Achat et charges externes	-0,47%	-1,72%

- . -1,72 % des achats et charges externes (-0,47 % en 2014) : entretien et réparations, fournitures, contrats de prestations de services, etc.

Md€	2014/2013	2015/2014
Achat et charges externes	-0,47%	-1,72%

- . -2,6 % sur les subventions aux associations.

Conclusion sur la section de fonctionnement

La hausse des dépenses réelles de fonctionnement 2015 est inférieure à la hausse des recettes réelles de fonctionnement pour l'ensemble du bloc communal en raison :

- . d'une contraction de l'évolution des dépenses de personnel et de baisses nettes sur les autres postes (achats et charges externes, subventions),
- . de la hausse du produit de la fiscalité directe, des tarifs et des cessions de patrimoine. La hausse du produit de la fiscalité directe est quasiment équivalente à la baisse des dotations.

Évolution DRF 2015	+1,04 %
Évolution RRF 2015	+1,53 %

III - Dépenses d'équipement : un recul historique de -13,42% après -13,40% en 2014

L'autofinancement s'était particulièrement dégradé en 2014, passant de 9,1 Md€ en 2013 à 7,8 Md€ en 2014, soit une baisse de 1,3 Md€ (-14,29%). L'autofinancement se situe toujours à -1 Md€ par rapport à 2013.

Md€	2013	2014	2015	2015-2013
Autofinancement	9,1	7,8	8,1	-1

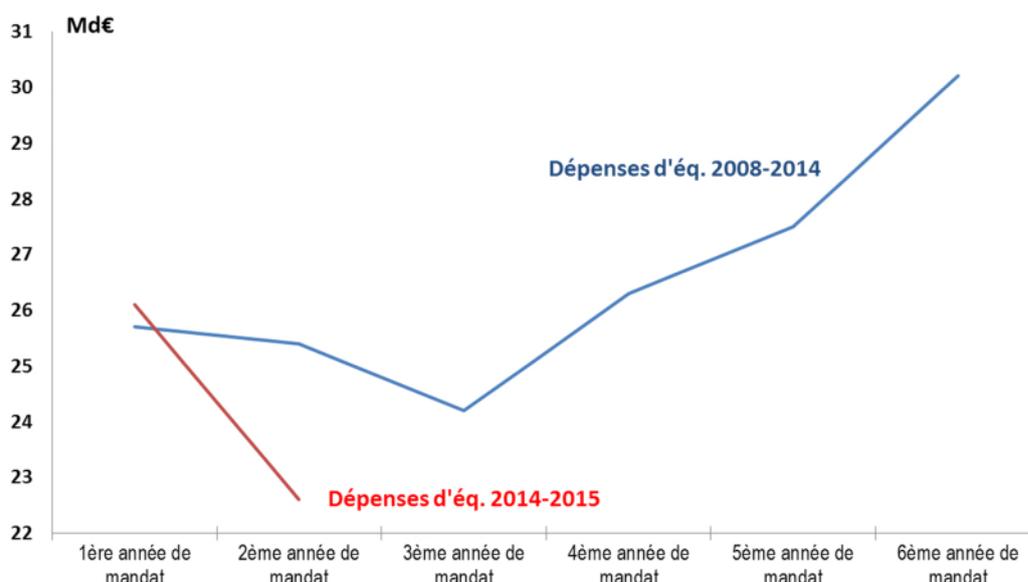
Cet autofinancement n'a pas permis de maintenir l'investissement et la baisse des dépenses d'équipement est de -13,42% en 2015.

Une baisse 5 fois plus forte que sur le mandat précédent à la même période :

	Baisse des investissements 2008 à 2010	Baisse des investissements 2013 à 2015
En %	-5,40%	-25,01%
En Md€	-1,5 Md€	-7,5 Md€

Le cumul de la baisse des dotations et des bouleversements institutionnels majeurs sont à l'origine de ce recul historique des investissements du bloc communal.

Comparaison des dépenses d'équipement avec le mandat précédent



La dette est restée stable.

L'emprunt 2015 est sensiblement équivalent à l'amortissement de la dette

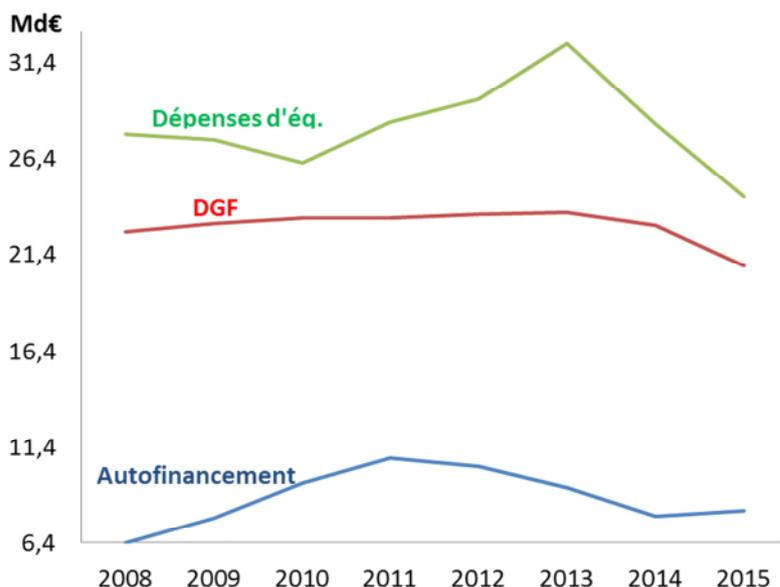
	Md€	2014	2015
Emprunt		8,6	8,3*
remboursement de la dette		7,8	7,9

Ainsi l'encours de dette 2015 de l'ensemble du bloc communal est proche du montant 2014 :

	Md€	2014	2015
Encours de dette		85,8	86,097*

* : refinancements éventuels compris.

Evolution de la DGF, de l'autofinancement et des dépenses d'équipement de 2008 à 2015



Un éventuel rebond technique des dépenses d'équipement fragilisé par l'absence de visibilité financière et institutionnelle à court terme

La baisse importante des dépenses d'équipement en 2015 a conduit à dégager ainsi une capacité de financement. Par ailleurs, l'analyse semble faire apparaître une augmentation des excédents de fonctionnement capitalisés (stock) en 2015.

L'ensemble de ces éléments auraient pu annoncer un rebond de l'investissement.

Cependant les budgets locaux devront intégrer les évolutions suivantes :

- . la nouvelle tranche de baisse des dotations de 2 Md€ qui viendra donc impacter l'évolution des recettes réelles de fonctionnement,
- . la mise en place des dispositifs concernant la double augmentation du point d'indice et la mise en place du Parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR), soit un coût supplémentaire d'environ 1,5 Md€,
- . le poids du coût des normes évaluées à 1,4 Md€ en année pleine dans le dernier rapport du Conseil national d'évaluation des normes (2014).

Enfin, la modification des périmètres intercommunaux d'ici fin 2016 risque de reporter d'autant la décision d'investir dans l'attente de la mise en place des nouvelles instances et de la stabilisation des attributions de compétence.

L'AMF avait envisagé en mai 2015 une baisse de 25 % sur trois ans, de 2014 à 2017. Cette baisse de 25 % a donc bien été réalisée mais sur deux ans, en 2014 et en 2015 : l'AMF demande la suppression de la dernière tranche de baisse des dotations.

Fiche n° 2

Synthèse et analyse de l'enquête AMF sur l'impact de la baisse des dotations

Principaux enseignements de l'enquête

L'enquête réalisée par l'AMF auprès d'un panel de 470 collectivités du bloc communal dont 30 EPCI sur les prévisions de l'année 2016 a mis en exergue un retour de l'effet de ciseaux sur la section de fonctionnement.

En effet, malgré une augmentation de la pression fiscale en 2016, l'augmentation des recettes serait à nouveau inférieure à l'augmentation des dépenses.

Cette évolution des dépenses de fonctionnement en 2016 est notamment la résultante de dépenses de personnel plus dynamiques du fait de décisions de l'État, alors même que les collectivités interrogées vont poursuivre leurs efforts de maîtrise des effectifs.

Les résultats confirment également la poursuite de la réduction des coûts des services à la population et de la rationalisation des coûts de gestion.

Les communes et EPCI ont aussi fait part de leurs demandes et propositions afin de sauvegarder l'investissement et rationaliser les dépenses locales. Après deux années successives de baisses importantes, celles-ci font état d'une nécessité d'investir afin de maintenir en état leurs équipements et assurer le fonctionnement normal des services publics. Pour autant, le manque de visibilité sur les évolutions institutionnelles et financières à venir est de nature à remettre en question une éventuelle reprise de l'investissement en 2016.

Méthodologie

Panel

Une enquête a été lancée par l'AMF du 24 février au 18 mai 2016

Au 19 mai 2016, sur un panel de 762 collectivités dont 661 communes et 101 EPCI, **470** dont 30 EPCI ont répondu à l'enquête de l'AMF à ce jour, soit **62 % de réponses** (représentant environ 8,9 millions d'habitants).

Questionnaire

Les collectivités ont été interrogées sur les points suivant :

- les prévisions 2016 en fonctionnement ;
- les dépenses de personnel et effectifs pour l'année 2016 ;
- l'évolution de l'investissement souhaitée en 2016 ;
- les taux de fiscalités votés en 2016.

Des questions ouvertes visaient également à connaître les arbitrages et mesures envisagées par les collectivités interrogées, notamment sur :

- les services à la population ;
- les dépenses de personnel ;
- la fiscalité ;
- l'investissement ;
- les modalités de gestion.

Enfin, l'enquête a interrogé le panel, par le biais de questions ouvertes, sur les mesures prises pour faire face à la baisse des dotations, en termes de réduction des dépenses et d'investissement.

I. Fonctionnement : le retour de l'effet de ciseaux

Les résultats de l'enquête auprès du panel AMF font état d'un effet de ciseaux pesant à nouveau sur les budgets locaux : à savoir une évolution des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de + 2 % en 2016, inférieure à celle des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) (+ 4 %), malgré les mesures prises par les collectivités pour alléger leurs charges depuis 2014.

Pour les communes, l'effet de ciseaux est prégnant pour le panel interrogé, puisque les dépenses (+3 %) évoluent plus rapidement que les recettes (+2 %).

Communes - évolution 2015/2016	
RRF	2 %
DRF	3 %
Dont dépenses de personnel	2 %

Pour les EPCI, l'année 2016 laisse présager une augmentation significative des dépenses réelles de fonctionnement. Cette augmentation résulte vraisemblablement des évolutions en cours dans les structures intercommunales, occasionnant de nouveaux transferts de compétences et de personnel et la double comptabilisation des flux croisés entre communes et EPCI. Les modifications de périmètres intercommunaux conduisent mécaniquement à des périmètres de dépenses plus importants pour les nouvelles intercommunalités.

EPCI - évolution 2015/2016	
RRF	2 %
DRF	9 %

II. Malgré une relative stabilité des taux, une pression fiscale en hausse

A. Fiscalité communale

Sur 440 communes interrogées, 72 % maintiennent leurs taux de fiscalité, 25 % ont décidé de les augmenter, et 3 % prévoient de les baisser. Cette augmentation est inférieure à l'année 2015 (30 % de notre panel prévoyait de recourir au levier fiscal).

Évolution des taux communaux en 2016	→ Taux	↑ Taux	↓ Taux
Sur 440 communes	72 %	25 %	3 %

Par ailleurs, les communes interrogées ayant augmenté leurs taux en 2016 ont délibéré sur une augmentation d'environ 2 % pour la taxe d'habitation et de 1 % pour les taxes foncières.

Taxes directes	Evolution moyenne des taux communaux 2015/2016
TH	2%
TFPB	1%
TFPNB	1%

B. Fiscalité intercommunale

Pour 2016, environ 70 % des EPCI interrogés ont décidé de maintenir leurs taux, et 30 % ont augmenté leur fiscalité.

Evolution des taux intercommunaux en 2016	→ Taux	↑ Taux	↓ Taux
Sur 30 EPCI	70 %	30 %	0 %

Concernant l'évolution des taux, elle devrait être de 1 % pour la TFPNB et la CFE, 2 % pour la TH et 2 % pour la TFPB.

Taxes directes	Evolution moyenne des taux intercommunaux 2015/2016
TH	2%
TFPB	2%
TFPNB	1%
CFE	1%

C. Conclusion sur le bloc communal

Si 70 % des collectivités interrogées (communes et EPCI) n'augmentent pas les taux de fiscalité en 2016, la suppression de certaines exonérations et abattements serait poursuivie et de nouvelles taxes instaurées comme la taxe de séjour, ce qui contribuera à augmenter la pression fiscale.

De nombreuses collectivités ont mis en place des observatoires fiscaux permettant de dégager des ressources supplémentaires et travaillent étroitement avec la commission communale des impôts directs (CCID) sur l'évolution de leurs bases.

Exemples

Commune de 1 320 habitants : la baisse des dotations (70 000€ cumulés depuis 2013) est un véritable coup de poignard qui nous interdit tout investissement hors renouvellement ou entretien de l'existant et nous conduit cette année à relever le taux de TH et FNB de 5 %. Ainsi l'État, outre de nouvelles charges, nous transfère l'impopularité fiscale. Nous n'avons pas d'autres choix en l'absence de possibilité d'actions sur le personnel et malgré nos efforts sur la mutualisation engagée avec d'autres communes.

Commune de 1 600 habitants : Travail de la CCID pour revaloriser certaines bases locatives.

Commune de 2 700 habitants : Augmentation des taux de 1 % (fiscalité).

Commune de 6 000 habitants : suppression de l'abattement général à la base.

Commune de 20 000 habitants : Instauration de la taxe de séjour (au 1^{er} janvier 2016) et de la majoration de la TH sur les résidences secondaires (au 1^{er} janvier 2015).

Commune de 36 000 habitants : Augmentation de la fiscalité de 8 % en 2016.

III. Maîtrise des effectifs mais augmentation des dépenses de personnel

Le panel des communes envisage une baisse de ses effectifs évaluée à -1 % en 2016. Toutefois, au total, elles estiment à 2% l'augmentation mécanique de leurs dépenses de personnel en 2016.

En ce qui concerne les EPCI, compte tenu des évolutions en cours liées aux fusions d'EPCI, il n'a pas été possible de s'appuyer sur des données financières stabilisées.

- **Rythmes scolaires**

Pour l'ensemble des communes, ces recrutements représentent 2% des effectifs.

- **Contrats aidés**

L'analyse des réponses montre que les contrats aidés sont plus importants dans les communes de moins de 15 000 habitants, et plus particulièrement dans la strate des moins de 2 000 habitants.

➤ **La grande majorité des collectivités interrogées souligne les conséquences négatives potentielles de la pression sur la masse salariale**, avec ce type de commentaire :

« Si le personnel municipal est essentiellement de bonne volonté il est en revanche loin d'être en surnombre et l'ampleur des mesures prises laisse présager un risque de diminution de la qualité des services de proximité offerts par les communes (crèches, services périscolaires, entretien des écoles, de la voirie etc.). En effet, la hausse des dépenses de personnel conjuguée à la baisse des dotations, imposent à la collectivité une maîtrise accrue de la masse salariale. Dès lors peuvent être affectés les conditions de travail des agents et le fonctionnement des services, tant fonctionnels qu'opérationnels ».

➤ **Les collectivités indiquent que l'évolution des dépenses de personnel relève de décisions exogènes**. Elles soulignent le caractère mécanique de l'augmentation des dépenses de personnel et notamment :

- les conséquences de la réforme des rythmes scolaires ;
- l'augmentation des cotisations CNRACL ;
- la revalorisation des catégories C ;
- l'augmentation IRCANTEC ;
- l'augmentation URSSAFF ;
- l'évolution du GVT (Glissement-Vieillesse-Technicité) ;
- l'augmentation des mutuelles.

Chiffrage des décisions exogènes conduisant à l'augmentation des dépenses de personnel

Commune de 330 habitants : Pour l'augmentation de la CNRACL : environ 2 000 € supplémentaires, et pour la revalorisation des catégories C environ une hausse de 1 700 €. Soit un total de 3 700 € ce qui équivaut à 2 % d'augmentation de nos dépenses de personnel.

Commune de 345 habitants : Les heures complémentaires dédiées aux TAP (20 heures par mois en moyenne) représentent une dépense supplémentaire de 5 % environ.

Communauté de communes de 7 350 habitants :

- Rythmes scolaires : 50 000 € net par an après aide de l'Etat.
- Cotisations retraites et autres : 15 000 € par an.

Commune de 8 200 habitants : Non remplacement systématique, contrats aidés pour les TAP.

Commune de 12 500 habitants : Impact sur 2014 et années suivantes des diverses mesures gouvernementales (225 000 €) décomposées comme suit : mise en place prévoyance (mesures 2013) : 20 000 € ; cotisations patronales CNRACL (mesures 2013) : 67 000 € ; cotisations patronales CNRACL (mesures 2014) : 57 000 € ; revalorisation cat. C : 81 000 €.

Commune de 15 000 habitants :

- Recrutement de personnels pour la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires de septembre 2013 à mars 2016 : 550 000 €
- Revalorisation catégorie C 2014 et 2015 : 125 000 €
- Augmentation CNRACL de 2014 à 2015 : 32 000 €
- Augmentation IRCANTEC de 2014 à 2015 : 18 000 €
- Augmentation URSSAF de 2014 à 2015 : 16 000 €
- Revalorisation du point indiciaire au 01/06/2016 : environ 28 800 € et 57 600 € en année pleine.
- Evolution Glissement vieillesse Technicité : 115 000 €
- Augmentation du SMIC et autres charges au 1^{er} janvier de l'année qui représentent environ 3 à 4 % de la masse salariale.
- Augmentation de la mutuelle chaque année qui se trouve être de 1,5% en 2016 et de 1,3% en 2015.

Commune de 41 000 habitants :

Pour 2015, l'évolution de la masse salariale (907 k€) se répartit comme suit :

- décisions exogènes 695 k€ soit 77 % (revalorisation des catégories B et C, TAP, augmentations des cotisations)
- décisions de la Ville 212 k€ soit 23 % (GVT, création d'un poste, CNASS).

Commune de 48 500 habitants :

2014 : revalorisations imposées = +1 211 360 €, revalorisations mécaniques = +386 300 €, recrutements non réalisés et fermetures de postes = -337 400€.

2015 : revalorisations imposées = +914 500 €, revalorisations mécaniques = +484 530 €, recrutements non réalisés et fermetures de postes, baisse remplacements agents absents = -610 445 €.

Commune de 53 000 habitants : Réforme des rythmes scolaires (1 300 K€ en partie subventionnés),

Augmentation des cotisations retraite et contribution exceptionnelle CNRACL (250 K€ en 2013), la revalorisation du traitement des agents de catégorie C (210 K€ en 2013 et 170 K€ supplémentaires en 2014).

Commune de 240 000 habitants : En grandes masses : en 2014 les facteurs exogènes représentaient 65 % de l'évolution, et en 2015 30 % de l'évolution (effet mesures internes NAP).

➤ **Les mesures prises en matière de gestion de la masse salariale**

• **Non remplacement systématique des agents :**

- suite à des absences et départs à la retraite ;
- non-renouvellement des contractuels.

• **Suppression de postes et gel des embauches :**

- gel des recrutements malgré des besoins existants et des effectifs sous tension ;
- absence de création de poste ;
- licenciements de contractuels ;

- **Mesures relatives au déroulement de carrière des agents :**
 - développement de la mobilité interne et de la réorientation professionnelle ;
 - limitation de la revalorisation indemnitaire ;
 - pause dans les avancements ;
 - durée de formation annuelle des agents limitée pour éviter les absences.

- **Mesures relatives aux conditions de travail des agents :**
 - politique de lutte contre l'absentéisme : par exemple via la création d'un pôle médico-social et le recrutement d'un conseiller prévention ayant pour mission de réduire les risques professionnels ;
 - limitation ou suppression du nombre d'heures supplémentaires ;
 - modification du temps de travail et/ou des missions pour certaines catégories de personne ;
 - réorganisation des services.

Exemple des mesures sur les dépenses de personnel

Réduction des effectifs

Commune de 610 habitants : Suppression d'un contrat aidé en 2016.

Commune de 2 710 habitants : Pas de remplacement suite à un départ à la retraite d'un agent. Pas de blocage d'avancement pour les autres agents.

Commune de 5 000 habitants : Diminution de la masse salariale par le non-renouvellement de CDD et la fin d'emplois fonctionnels (postes pourvus en interne sans remplacement).

Commune de 18 300 habitants : Suppression de 25 postes en 3 ans afin de limiter les augmentations des charges du personnel dues à la réforme des rythmes scolaires et des charges annexes.

Commune de 35 900 habitants : Non remplacement de départ à la retraite, réorganisation des services avec baisse du rendu offert à la population.

Commune de 85 400 habitants : Non remplacement de départs à la retraite, suppression de la quasi-totalité des heures supplémentaires, plan de lutte contre l'absentéisme (baisse du régime indemnitaire pour les agents absents), développement des formations en interne et quasi-suppression des formations extérieures payantes.

Commune de 95 300 habitants : évaluation systématique des remplacements (mutation, départs à la retraite).

Commune de 166 000 habitants : Non remplacement de 50 départs définitifs, baisse du budget "heures supplémentaires" et des astreintes, effort important pour contenir l'augmentation du budget alloué aux vacataires.

Optimisation et rationalisation

Commune de 2 350 habitants : La commune a réalisé un audit organisationnel afin de bien positionner les agents dans les services en fonction de leurs compétences et éviter ainsi des recrutements supplémentaires. Cette première étape franchie, une étude financière va être réalisée pour mesurer l'impact de la revalorisation du point d'indice et la mise en place du RIFSEP.

Commune de 37 000 habitants : Réflexion sur le temps de travail, et le régime indemnitaire.

Commune de 95 300 habitants : La rationalisation des coûts est recherchée : baisse des dépenses de fonctionnement et notamment de la masse salariale (principale dépense de fonctionnement), optimisation de la gestion courante et de l'organisation générale des services communaux.

Important effort de maîtrise des dépenses de personnel : -1,5% / 2015 : fin du remplacement systématique des agents en courte et longue indisponibilité, maîtrise progressive du nombre d'agents contractuels, baisse malgré la progression des cotisations salariales, l'augmentation mécanique des salaires due au glissement vieillesse technicité (GVT).

Commune de 117 000 habitants : maîtrise de la masse salariale à hauteur de 1%, c'est-à-dire zéro recrutement.

IV. La réduction des coûts de fonctionnement

A. Un impact certain sur les services à la population

1. Tarifs et subventions

Certaines communes cherchent des marges de manœuvres sur les tarifs des services publics (redevances et droits des services à caractère social, ou périscolaires et d'enseignement) et sur les subventions versées.

Environ 52 % des communes interrogées ont voté une hausse des tarifs d'accès à leurs services, et 36 % baissent leurs subventions aux associations.

	COMMUNES	
	oui	non
Hausse des tarifs	52 %	48 %
Baisse des subventions	36 %	64 %

Environ 47 % des EPCI interrogés auraient voté une hausse des tarifs d'accès à leurs services, et 34 % baisseraient leurs subventions aux associations.

	EPCI	
	oui	non
Hausse des tarifs	47 %	53 %
Baisse des subventions	34 %	66 %

Les communes et EPCI qui indiquent ne pas augmenter les tarifs en 2016 n'excluent pas en revanche de supprimer, dès cette année, la gratuité antérieurement accordée aux catégories sociales les moins favorisées, les activités périscolaires telles que la cantine ou la garderie qui sont ou vont devenir payantes pour leurs utilisateurs.

Réponses concernant les tarifs

Commune de 960 habitants : Participation aux temps d'activités périscolaires payante.

Commune de 5 000 habitants : Mise en place d'une tarification basée sur le quotient familial pour la restauration scolaire et facturation aux familles des TAP, réorganisation, dès la 2^{ème} année (2015-2016) du service périscolaire pour limiter les charges de personnel scolaire chargé d'assurer le service de la pause méridienne (encadrement des TAP et du restaurant scolaire).

Commune de 20 100 habitants : Hausse des tarifs de restauration scolaire, de stationnement et de concessions cimetières. Arrêt progressif du service d'aide à domicile, des prestations qui étaient gratuites deviennent payantes comme l'inscription au cross.

Commune de 28 000 habitants : Hausse des tarifs des services publics à hauteur d'environ 2 %.

Commune de 40 000 habitants : Il est envisagé de faire payer certains services gratuits actuellement (temps d'activités périscolaires).

Commune de 117 000 habitants : Augmentation de 6 % des tarifs des services à la population en 2015 et création de trois nouvelles tranches de quotient familial, puis une augmentation annuelle les exercices suivants au moins au niveau de l'inflation communale

2. Réduction des services à la population

Au-delà de la hausse des tarifs ou de la réduction des subventions, les collectivités réduisent les services à la population.

Les mesures prises concernant la réduction des services :

- la réduction des heures d'ouverture au public de certains services : les services tels que les centres de loisirs sans hébergement (CLSH), voient leur temps d'accueil au public réduit.
- la suppression de services au public : des collectivités procèdent comme l'an dernier à la fermeture définitive de certains équipements : crèches, piscines notamment. De manière générale, le budget alloué à la culture et au sport est le premier à subir des coupes budgétaires : certaines collectivités suppriment alors des séjours à l'étranger, des manifestations publiques et évènements sportifs.
- suppression d'évènements : fêtes locales, évènements sportifs.

Exemples de réduction des services publics à la population

Commune de 6 600 habitants : Restriction sur le poste Fêtes et Cérémonies.

Commune de 8 330 habitants : Suppression d'un service de transports scolaires, réduction du budget culture.

Commune de 9 000 habitants : Politique événementielle réexaminée avec baisse des crédits à la politique culturelle, l'entretien de la voirie, les espaces verts, illumination de Noël, période de fonctionnement des fontaines.

Commune de 9 700 habitants : Moins de sorties pour les enfants du CLSH, moins de prestations en car, diminution de l'offre municipale en direction de tous les publics.

Commune de 11 300 habitants : Réduction du périmètre de certaines activités.

Commune de 20 000 habitants : Suppression de petites activités jeunesse (séjour à l'étranger), redimensionnement d'activités ou d'évènements (programmation culturelle 14 juillet, repas des anciens), réduction de la mise à disposition de transports.

Commune de 20 100 habitants : Réduction du volume de certaines prestations, redimensionnement des manifestations, fermeture d'équipement pendant les périodes creuses.

Commune de 28 000 habitants : Concentration des moyens sur les services fondamentaux au public, indispensables à la vie quotidienne.

Commune de 35 800 habitants : Réduction des services publics offerts à la population (ordures ménagères, éclairage, etc.), réduction des horaires d'ouverture des services publics.

Commune de 40 000 habitants : La fermeture d'une crèche familiale vient d'être décidée : l'économie sur les dépenses de personnel est évaluée à 1 M€.

Commune de 53 000 habitants : Suppression du marché de Noël, des livres de fin d'année.

Commune de 107 500 habitants : Fermeture de 4 mairies de quartier, 3 écoles, d'une auberge de jeunesse, arrêt des prestations de fossoyage.

Commune de 116 500 habitants : *Il est à craindre que dans un avenir proche, la Ville ne soit plus en capacité d'offrir le même niveau de qualité de service, sauf à demander plus d'effort, par une augmentation de la fiscalité ou des tarifs.*

3. Réduction du coût des services

- **Économies sur les charges de gestion courante :**
 - coupures de l'éclairage public ;
 - réduction des achats de fournitures ;
 - économies de papiers.

Commune de 2 600 habitants : Recherche de subventions d'équipement pour les investissements, recherche d'économies d'énergie pour baisser les coûts de fonctionnement des bâtiments.

Commune de 6 600 habitants : Économies d'énergie et extinction nocturne de l'éclairage public.

- **Réflexion sur les modalités de gestion des services publics :**

- réorganisation des services en optimisant les choix entre gestion en régie ou DSP ;
- réflexion sur le périmètre du service public : externalisation de la gestion des services.

Exemples d'externalisation de la gestion du service public

Commune de 9 000 habitants : Évolution des modes de gestion (DSP Ecole de voile).

Commune de 61 000 habitants : Démarche d'optimisation dans les services : réflexion sur les missions portées par la Ville (regroupement des centres sociaux et des activités, regroupements de services, nouveaux horaires d'accueil du public etc.).

Commune de 85 500 habitants : Reprise en régie du Comité des Œuvres Sociales (COSE), externalisation de ménage des bâtiments administratif jusqu'alors fait en régie (600 000 euros d'économies par an), suppression des spécialités médicales du centre municipal de santé (500 000 euros d'économies par an) , renégociation des marchés de restauration collective (400 000 euros), renégociation du marché d'éclairage public (240 000 euros).

- **Resserrement des critères d'octroi des subventions :**

Plus d'un tiers des collectivités indiquent baisser leurs subventions. Pour celles qui maintiennent les subventions, les critères d'octroi sont resserrés sur les priorités à caractère social.

Exemples d'arbitrages en matière de subventions

Commune de 5 900 habitants : Enveloppe destinées aux associations constante mais subventions attribuées selon critères.

Commune de 11 300 habitants : moins d'associations subventionnées.

Commune de 20 000 habitants : Baisse de 10 % des subventions versées aux associations en 2015 (hors masse salariale).

Commune de 118 000 habitants : Diminution des subventions aux associations de l'ordre de 6 % en 2015, 5 % en 2016 et en autant en 2017.

B. Poursuivre la rationalisation de la gestion

- **Mutualisation :**

- mutualisation des services entre communes membres et leur EPCI à FP ;
- mutualisation des moyens avec communes environnantes ;
- mutualisation de services avec la Ville Centre : instruction des autorisations d'urbanisme, crèches etc. ;
- transferts de compétences possibles à l'intercommunalité.

- **Ventes de biens**

- vente de biens immobiliers : terrains, locaux professionnels, autres biens immobiliers.

- **Renégociation des contrats**

- renégociation des emprunts auprès des organismes bancaires, des contrats d'assurances et de services ;
- amélioration de l'achat public (plus de négociation) et développement du groupement de commande avec l'intercommunalité.

Exemples concernant la mise en place de procédures de rationalisation et de gestion optimisée

Commune de 610 habitants : La commune subit de plein fouet l'effet de ciseau : entre 2008 et 2015, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 27 %, pour une baisse des recettes de 3 %. Par ailleurs, contrairement aux affirmations de l'État, la commune est très sérieusement impactée par la baisse des dotations de l'État depuis 2014 : Pour le chapitre 74 (dotations État + compensations) c'est une baisse de 22 %, soit une masse de 40 000 euros, ce qui représente 8 % des recettes de fonctionnement. Il faudrait alors augmenter la fiscalité locale de 22 % pour retrouver un total de recettes équivalent à celui de 2013. C'est évidemment impossible dans une petite commune rurale dont le revenu moyen par habitant est inférieur à la moyenne départementale. La commune a toutefois la chance d'avoir vendu un "bijou de famille" (le château pour un montant de 700 000 euros) dont le produit de la vente va permettre de rembourser des emprunts et d'envisager de réaliser certaines opérations d'investissement d'ici la fin de ce mandat. Sans cette vente, la commune serait dans le rouge.

Commune de 890 habitants : La commune a trouvé d'autres ressources notamment location de terrains communaux.

Commune de 1 030 habitants : Diminution du chapitre 011 - charges générales ; notamment il a fallu revoir les contrats d'assurance, les contrats de maintenance, les prestations de service pour l'entretien de la voirie.

Commune de 2 715 habitants : Maîtriser et ajuster les dépenses de fonctionnement : groupement de commandes.

Commune de 5 740 habitants : Mutualisation des services avec la communauté de communes.

Commune de 6 930 habitants : Maîtrise des dépenses de fonctionnement par la mise en concurrence de prestataires dans différents domaines (assurances, transports, entretien des chauffages...).

Commune de 8 240 habitants : Renégociation de la dette, cession d'actif pour désendettement.

Commune de 9 000 habitants : mutualisation de certains services avec aggro (politique emploi illumination de Noël, période de fonctionnement des fontaines).

Commune de 117 000 habitants : Changements structurels : dématérialisation de la chaîne comptable et du conseil municipal, renégociation des DSP et des gros marchés d'entretien, etc. Ces mesures ont permis de dégager 8 millions d'euros sur trois ans mais cela ne suffit pas. Des économies seront recherchées à toutes les étapes de la construction et du fonctionnement.

Commune de 460 000 habitants : Mise en œuvre d'une politique d'achat afin de réduire les coûts d'approvisionnement, réorganisation des services pour plus d'efficacité. Évaluation des politiques municipales et priorisation en fonction des besoins à la population. Recherche de recettes par des ventes appropriées de locaux obsolètes et une rationalisation du patrimoine.

V. Investissement : des besoins ressentis unanimement mais des anticipations contrastées

L'année 2015 enregistre un niveau historiquement bas pour l'investissement public local. Dans ce contexte, 60 % des communes de notre panel espèrent cependant pouvoir augmenter leurs investissements cette année, tandis que 30 % seront contraintes de les diminuer et 10 % de les maintenir au niveau de 2015.

Les communes interrogées font part d'une nécessité d'investir en 2016 en raison des reports antérieurs de projets d'équipements, et de la nécessité d'assurer le maintien du niveau de service public sur leur territoire.

Concernant les EPCI interrogés, 68 % espèrent augmenter leurs dépenses d'équipement, et 32 % les diminueraient.

Les précisions du panel concernant les investissements sont les suivantes :

- choix des investissements en fonction des retombées économiques ;
- moindre croissance ou report des investissements ;

- report de travaux de mise aux normes de certains équipements dès lors qu'ils n'engagent pas la sécurité du public ;
- mise en place de contrats pluriannuels de financement avec les partenaires et associations ;
- Report de l'entretien courant.

Au total, un rebond technique des collectivités interrogées est envisagé en 2016 compte tenu de la restauration des marges. Toutefois, ce rebond pourrait ne pas avoir lieu en l'absence de visibilité suffisante au vu du contexte institutionnel et financier.

En effet, compromettent tout éventuel rebond :

- **la modification des périmètres intercommunaux qui reporte les décisions d'investir à un contexte plus stabilisé ;**
- **la baisse de la DGF en 2016, conjuguée à celle supplémentaire de 2017 ;**
- **la mise en place du parcours carrière et rémunération (PPCR) et la double augmentation du point d'indice ;**
- **l'ensemble des transferts de charges et le coût des normes.**

Exemples concernant les reports des dépenses d'entretien et la limitation des investissements

Commune de 130 habitants : Les travaux d'entretien des bâtiments communaux (peinture, petites réparations) seront effectués en corvées par le conseil municipal afin de réduire au maximum ces dépenses ce qui bien entendu pénalise les artisans locaux. En ce qui concerne l'investissement, une fois les travaux de mise en accessibilité achevés, l'investissement sera réduit au minimum.

Commune de 550 habitants : Principalement baisse des dépenses de fonctionnement, mais aussi recherches de projets d'investissement à haute valeur ajoutée pour diversifier les ressources de la commune.

Commune de 980 habitants : L'autofinancement va perdre 50 000 € en 2017 soit 8,50 % des recettes réelles de fonctionnement de 2016. Donc investissements en sommeil et plus de projets en perspective car l'autofinancement net dégagé ne servira qu'à rembourser la dette et assurer au minimum le gros entretien de la voirie et des bâtiments.

Commune de 2 500 habitants : Augmentation des taux de 1 % (fiscalités) et réductions des investissements pour les travaux voiries et bâtiments. Pas de remplacement suite à un départ à la retraite d'un agent. Pas de blocage d'avancement pour les autres agents.

Commune de 5 000 habitants : Report de certains programmes d'investissement et sensibilisation des services à la limitation des dépenses de fonctionnement.

Commune de 5 500 habitants : Le report d'acquisition de matériel, de travaux de bâtiments ou de voirie, entraînant par voie de conséquence la réduction du carnet de commande des entreprises.

Commune de 6 600 habitants : À partir de 2017, le budget de la commune ne permettra pas de dégager les marges d'autofinancement suffisantes pour réaliser les travaux de maintenance du patrimoine. Nous ne pourrions pas non plus lancer les opérations nouvelles (création rendue obligatoire d'un groupe scolaire dans le cadre de l'accueil de nouvelles populations - loi SRU-) sans augmentation importante des impôts locaux (+ 10% !). Si rien ne change, nous ne pourrions plus gérer la commune !

Communauté de communes de 7 300 habitants : L'épargne est passée de près de 1 m€ à 250 k€ en 3 ans (contribution au FPIC de la CC en 2016 de 288 579 € au minimum) et près de 300 000 € de contribution au redressement des finances publiques.

Commune de 6 700 habitants : L'effet de ciseau provient de la baisse des dotations, de l'augmentation des prélèvements (FPIC) et de l'obligation de prise de compétence très lourdes pour de petites collectivités (PLUI, SCOTT, et prochainement GEMAPI...). Exemples : Coût du personnel 2015 : +801 000€, Baisse dotations 2015 : -54 000 €, Augmentation FPIC : +15 000 €, soit un effet ciseau de près de 70 000€ soit 10 % du coût du personnel. Les économies sur le personnel d'une petite collectivité ne pourront jamais atteindre de telles proportions.

Commune de 9 000 habitants : Baisse des crédits entretien voirie, espaces verts, réduction des périodes de fonctionnement des fontaines).

Commune de 117 500 habitants : Pour maintenir une capacité financière soutenable sur le mandat, il convient de dégager au moins 16 M€ d'autofinancement supplémentaire en 3 ans (2015-2017). C'est sur l'entretien courant du patrimoine que l'impact de la baisse des dotations sera le plus fort. La Ville a été contrainte de reporter certains travaux, prévus à hauteur de 8,4 M€. Il sera très difficile, voire impossible, de financer l'adaptation des bâtiments municipaux aux normes d'accessibilité dans le calendrier prévu par le Gouvernement.

VI. Propositions et demandes pour sauvegarder l'investissement et rationaliser les dépenses locales

A. Les propositions pour soutenir l'investissement

Pour soutenir l'investissement, les collectivités locales font un certain nombre de propositions :

- **Stopper la baisse de la DGF**

Les collectivités interrogées estiment que l'arrêt de la baisse des dotations est urgent et limiterait la baisse des investissements. Elles estiment que la baisse des dotations constitue un frein à la relance de l'activité économique.

Il est également regretté que les montants de dotations soient transmis de plus en plus tardivement, ce qui pénalise les collectivités dans leur préparation du budget en raison de l'absence de vision des montants des dotations. En effet, en l'absence de ces informations, ce sont autant d'investissements non inscrits au budget par prudence, ou une hausse de la fiscalité dans le cas d'un éventuel choc trop important à absorber.

Réforme DGF

Commune de 610 habitants : L'État a repoussé pour 2017, la réforme de la DGF, néanmoins une comparaison avec les communes limitrophes a été réalisée à partir des données de la DGCL sur l'exercice 2015 : la moyenne des dotations de l'État par habitant varie de 511,75 euros à 232,18 euros.

Ainsi, comparaison faite avec la commune voisine (dont l'écart de population DGF est seulement de 40 habitants), l'écart de dotation 2015 en ma faveur est seulement de 37 763 euros, alors que ma commune dispose de deux écoles, induisant des dépenses de fonctionnement qu'elle n'a pas. En effet, les écoles représentent pour la commune entre 38 et 40 % des dépenses de fonctionnement, auquel il convient de rajouter des dépenses d'investissement bien souvent nécessaires pour maintenir ce service public de qualité auquel la mairie est attachée.

EPCI de 57 000 habitants : L'agglomération récupère un gros transfert avec la compétence scolaire à partir de juillet 2015. La DGF bonifiée attendue en année pleine en 2018 est indéfinie car si la réforme de la DGF passe comme prévu, l'évolution de la DGF d'une année sur l'autre ne pourra évoluer + ou - de 5%, or l'agglomération en attendait 1,5 M€, soit +25% : le lissage de cette recette remet donc en cause nos équilibres budgétaires.

- **FCTVA : élargir l'assiette des dépenses éligibles**

Les collectivités demandent d'ouvrir plus largement l'assiette des dépenses éligibles au FCTVA : par exemple les dépenses d'équipement destinées à la mise à disposition d'un tiers, voire même à l'ensemble des dépenses d'investissement, et sur les dépenses de fonctionnement à l'image des entreprises.

Par ailleurs, il est également demandé que puisse avoir lieu la récupération du FCTVA dans l'année avec une déclaration trimestrielle au même titre que les entreprises.

- **Certaines normes jugées superfétatoires**

De manière générale les élus locaux regrettent et dénoncent l'accumulation de normes contraignantes et déconnectées de la réalité (normes d'encadrement, normes techniques) souvent sans aucun bénéfice pour leurs administrés.

Aussi, il est demandé un moratoire sur les normes, ou *a minima* que soit ralenti le rythme des réformes imposant la réalisation de travaux pour la mise aux normes des bâtiments et espaces publics (sécurité, accessibilité), l'augmentation mécanique des charges de personnel, et accroissant le poids des normes d'encadrement scolaire et périscolaire.

La multiplicité des normes peut nuire à terme à la qualité du service public rendu à la population dans le cadre d'une masse salariale trop contrainte. Une simplification et un assouplissement des procédures réglementaires permettraient d'alléger l'organisation des services et les missions des agents (dématérialisation, rythmes scolaires, administration générale).

Sont notamment visées les normes relatives aux taux d'encadrement de personnel (ex : crèche privée/publique), les normes de l'accessibilité (trop lourdes et trop contraignantes pour les petites communes rurales), les conditions de vérification des installations dans les bâtiments publics imposées chaque année dans le cadre des ERP, la CLECT, les transferts et clarifications des compétences (PAPI, PLUI...), les règles de marchés publics.

Il est préconisé que les charges imposées par l'État soient comptabilisées dans l'enveloppe normée des concours aux collectivités locales, de sorte qu'il en soit tenu compte au titre de la contribution au redressement des finances publiques.

Concernant les dépenses de personnel, les collectivités demandent :

- la compensation intégrale par l'État des décisions portant sur le point d'indice de la fonction publique,
- la réduction du nombre de jours de formation obligatoire lors d'un recrutement, actuellement fixé à 10 jours, pour l'abaisser à 2 jours, ou 4 jours pour un cadre,
- le rétablissement de la journée de carence.

B. Les autres propositions

• Fiscalité

La révision des bases fiscales est souhaitée, ou *a minima* leur réactualisation au fil des évolutions des valeurs locatives des particuliers. En effet il est constaté une insuffisance de personnel dans les services cadastraux pour réagir et agir rapidement.

Enfin, les frais de gestion représentent une part encore trop importante ponctionnée sur le produit fiscal.

• Transferts de compétences

Il est demandé la compensation au premier euro des frais engagés par les collectivités locales pour toutes les missions transférées par l'État pour son compte.

• Loi NOTRe

Certaines collectivités regrettent les bouleversements introduits par la loi NOTRe, car il n'est pas aisé de construire de quelconques perspectives précises dans une phase de mise en œuvre des dispositions législatives (impact des taux intercommunaux notamment).

• Budget

De manière générale, les élus locaux estiment manquer de lisibilité sur les recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Les collectivités souhaitent que leur soit communiquée sur les années N+1 et N+2 :

- une assiette du montant des dotations avec un seuil maximal d'évolution (à la hausse ou à la baisse),
- une estimation plus précoce des bases de fiscalité (en 2016 les bases définitives seront connues en novembre),
- demandent que les enveloppes de subventions attribuées par l'État soient connues plus en amont.

Les collectivités soulignent ainsi qu'il est difficile de monter des PPI sans plus de lisibilité sur les recettes.

• Gestion du personnel

Un assouplissement des règles du statut de la fonction publique territoriale est souhaité, notamment en matière de modalités de recrutement.

• Mesures diverses

Il est proposé de renforcer les dispositifs en faveur du mécénat, d'assouplir les règles en matière de refacturation entre niveaux de collectivités et de faciliter règlementairement la mutualisation de services ou de compétences ou même d'emplois entre collectivités.