Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics

Octobre 2016

Sommaire

Délibéré **7**

Introduction **11**

Chapitre I L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015 ..... **17**

I - Un durcissement modéré du contexte financier global en 2015 18

A - Une baisse des transferts financiers de l'État inférieure à celle de l'enveloppe normée 18
B - Un fort accroissement des recettes fiscales 24

II - De grandes différences d'évolution de la situation financière des collectivités 29

A - Les finances communales 29
B - Les finances des groupements intercommunaux 39
C - Les finances départementales 46
D - Les finances régionales 57

Chapitre II Les perspectives d'évolution des finances locales **69**

I - La trajectoire des finances publiques locales : des prévisions peu étayées 70

A - Le Programme de stabilité 2016-2019 70
B - L'objectif d'évolution de la dépense locale 71

II - Une contrainte financière plus forte sur l'autofinancement des collectivités locales 74

A - L'évolution des recettes des collectivités locales 75
B - La maîtrise des charges de fonctionnement 83

III - Des perspectives d'évolution de l'investissement local moins défavorables 85

A - L'effet du cycle électoral du bloc communal 86
B - D'importantes mesures de soutien de l'investissement 87

IV - Une étude prospective sur la période 2016-2020 89

A - Les résultats des simulations 91
B - L'analyse des résultats des simulations 93

V - L'amélioration de la gouvernance des finances publiques locales 94

A - Le partage des informations financières 94
B - L'enjeu de la fiabilité des comptes 97
C - L'utilité d'une loi de financement des collectivités territoriales 100

Chapitre III La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées pour les collectivités 105

I - Les leviers fiscaux à disposition des collectivités 106

A - De faibles marges de manœuvre 106
B - Un usage récemment modéré du levier fiscal 110

II - Vers une fiscalité locale plus équitable, plus transparente et plus prévisible 116

A - Un enjeu d'équité : la révision des valeurs locatives cadastrales 117
B - Un enjeu de transparence : les compensations d'exonérations législatives d'impôts locaux 129
C - Un enjeu de prévisibilité : la CVAE 138

Chapitre IV La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales 153

I - Une gestion locale dans le cadre de statuts nationaux 154

A - La parité avec la fonction publique de l'État 154
B - La liberté de gestion dans le cadre de statuts nationaux 155
C - Une diversité d'organisation en Europe 157

II - D'importantes marges de manœuvre budgétaire 159

A - L'enjeu budgétaire de la gestion de la fonction publique territoriale 160
B - Une évolution des effectifs à mieux maîtriser 161
C - Une gestion du temps de travail à rendre plus rigoureuse 172
D - La gestion des carrières : un impact budgétaire à mieux prendre en compte 184
E - Un régime indemnitaire dynamique et faiblement modulé 191

III - Une gouvernance de la fonction publique territoriale appelée à évoluer 198

A - Les évolutions du cadre statutaire, indiciaire et indemnitaire 199
B - Un suivi de la gestion des agents territoriaux à mieux coordonner au plan national 202

Conclusion générale 211

Liste des recommandations 215

Glossaire 217

Annexes 221

Réponses des administrations, des collectivités et des organismes concernés 295

Le rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

- élaboration et publication -

L'article L. 132-7 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

Le présent document est le quatrième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le deuxième au titre des nouvelles dispositions législatives.

Les publications de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres dans le cadre d'une formation interjuridictions. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Pour l'élaboration du présent rapport, les contrôles et leurs suites ont été réalisés par les chambres régionales et territoriales et par une formation interjuridictions qui en a assuré le pilotage et la synthèse.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de publications.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport, tels que le présent rapport, sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports de la Cour des comptes sur les finances publiques locales sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La Documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport sur *Les finances publiques locales - rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, M. Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Racine, Pannier, Lafaure, Banquey, Mme Morell, MM. Barbé, Bertucci, Gautier, Mme Darragon, MM. Vivet, Charpy, Martin, Ténier, Lair, Rigaudiat, Mmes Podeur, Dos Reis, M. de Gaulle, Mme Monique Saliou, MM. Uguen, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Le Méné, Baccou, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Guéroult, Mme Vergnet, MM. Feller, Chouvet, Viola, Mme Démier, M. Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Migus, Terrien, Laboureix, Mme Esparre, MM. de Nicolay, Rosenau, Mme Dardayrol, MM. Rabaté, Brunner, Albertini, Aulin, Vallernaud, Senhaji, Mmes Périn, Ortiz, MM. Rolland, Cabourdin, Mme Soussia, MM. Basset, Rocca, Mme Périgord, MM. Belluteau, Brouder, Lallement, Dubois, Schwartz, Fialon, Chailland, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, M. Angermann, Mme Riou-Canals, M. Levionnois, conseillers maîtres, MM. Sarrazin, Delbourg, Joubert, Jau, Cordet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Martin, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;

- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté M. Pezziardi, président de chambre régionale des comptes, Mme Biéchy, conseillère référendaire, rapporteurs généraux de la formation interjuridictions chargée de préparer le rapport, et de M. Vallernaud, président de chambre régionale des comptes, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Michaut, avocat général.

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 4 octobre 2016.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 1er juillet 2016, par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes présidée par M. Martin, conseiller maître, et composée de Mme Périn, MM. Dubois, Terrien, Advielle, conseillers maîtres, M. Chauvet, président de section de chambre régionale des comptes, et, en tant que rapporteurs généraux M. Pezziardi et Mme Biéchy, conseillers référendaires, en tant que rapporteurs, Mme Imbaud, MM. Cabaret, Pichon, rapporteurs à temps complet, MM. Duguépéroux, président de section de chambre régionale des comptes, MM. Buzzi, Gillet, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Genève, conseiller de chambre régionale des comptes, et Boukouya, vérificateur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Louis Vallernaud, président de chambre régionale des comptes.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 12 juillet 2016, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil et Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

L'article L. 132-7 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

Le présent document est le quatrième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le deuxième au titre des nouvelles dispositions législatives. Fruit d'un travail commun avec les chambres régionales des comptes, conduit dans le cadre d'une formation « inter juridictions », ce rapport analyse la situation financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)[1].

Alors que la Cour publie des rapports annuels sur l'exécution du budget de l'État, sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et sur la situation et les perspectives des finances publiques prises dans leur ensemble, la publication d'un rapport sur les finances publiques locales se justifie au regard de leur spécificité.

Méthodologie

Le présent document s'appuie sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) établis à la suite de leurs contrôles des collectivités locales. Il est également nourri par des instructions conduites auprès des administrations centrales de l'État et par les échanges noués avec les associations nationales de collectivités locales.

[1] Dans le présent rapport, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale sont souvent désignés par les termes de « collectivités locales ».

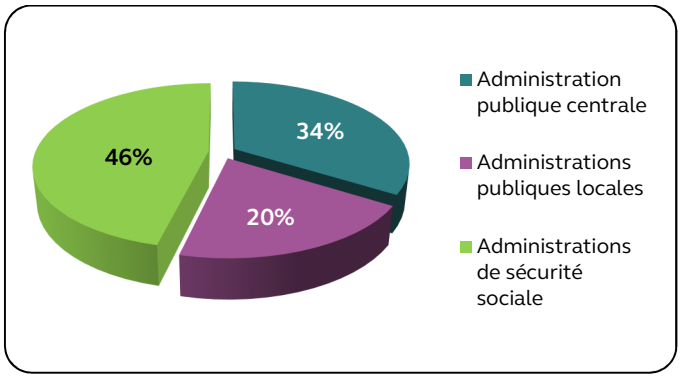
Les analyses chiffrées résultent de l'exploitation des comptes de gestion des collectivités locales centralisés par la DGFiP. Les pourcentages d'évolution des tableaux du rapport sont calculés à partir des montants exacts à l'euro près et non à partir des montants arrondis figurant dans lesdits tableaux.

L'appréciation de l'impact de la baisse des dotations de l'État pour les villes de 20 000 à 50 000 habitants et de plus de 100 000 habitants ainsi que l'analyse prospective les concernant ont été effectuées à l'aide d'une application informatique dénommée ANAFI. Développée par les juridictions financières, elle est utilisée par les CRTC pour analyser la situation financière des collectivités locales et de leurs établissements.

Dans sa version provisoire, ce rapport a fait l'objet d'une contradiction par la formation interjuridictions avec les administrations centrales et les associations nationales de collectivités locales et les 390 collectivités citées dont 167 ont répondu. L'ensemble des réponses reçues a été analysé et pris en compte.

Les administrations publiques locales (APUL) constituent l'un des trois secteurs des administrations publiques avec l'administration centrale et les administrations de sécurité sociale. En 2015, les dépenses des APUL représentaient 249,3 Md€ soit, 20 % des dépenses publiques.

Graphique n° 1 : part des APUL dans la dépense publique en 2015



Source : Cour des comptes – données Insee

En comptabilité nationale, les APUL comprennent les collectivités locales et des organismes divers d'administration locale (ODAL).

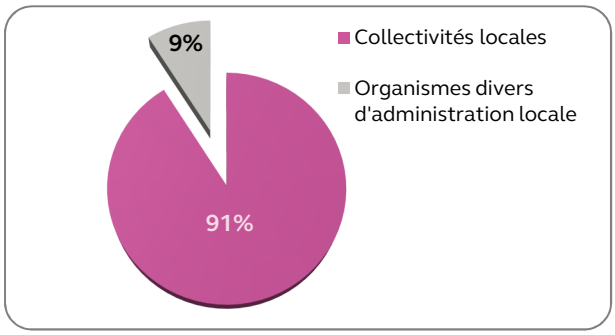
L'agrégat des collectivités locales est constitué des comptes des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et de leurs groupements

(communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles), des comptes des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes[2] n'exerçant pas d'activité industrielle et commerciale et des comptes des régies sans autonomie de gestion[3]. Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)[4], les régies dotées de la personnalité morale et les sociétés d'économie mixte (SEM) sont exclus des APUL.

Les organismes divers d'administration locale (ODAL) regroupent les établissements publics locaux disposant d'une compétence spécialisée et d'une autonomie de décision. Cette catégorie comprend les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, les associations culturelles financées par les collectivités locales[5], les sociétés et établissements chargés de l'aménagement du territoire dont le financement est local[6], les organismes consulaires[7] et les établissements publics locaux d'enseignement[8].

[2] Les syndicats intercommunaux sont des établissements publics regroupant des communes. Les syndicats mixtes peuvent regrouper des collectivités territoriales de niveau différent ou des établissements publics de coopération intercommunale.
[3] Source : note méthodologique de l'Insee sur le système français de comptabilité nationale, les administrations publiques dans les comptes nationaux, mai 2012.
[4] Notamment les offices publics de l'habitat, les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et les caisses de crédit municipal.
[5] Notamment les théâtres municipaux, les maisons de la culture.
[6] Notamment les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, l'Établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense (EPAD).
[7] Notamment les chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture.
[8] Les lycées et collèges (publics et privés sous contrat), dont la construction et la gestion sont financées respectivement par les régions et les départements, mais dont la rémunération des fonctionnaires est versée par l'État.

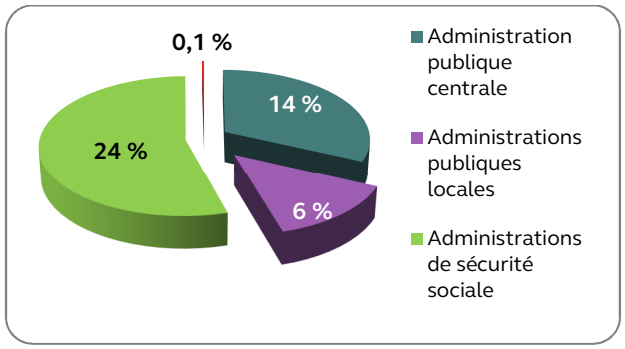
Graphique n° 2 : part des collectivités locales dans les dépenses et recettes des APUL en 2015



Source : Cour des comptes – données Insee

Au sein des APUL, les collectivités locales sont prépondérantes : en 2015, elles représentaient 226,9 Md€ de dépenses et 228,4 Md€ de recettes soit 91 % de leurs dépenses et de leurs recettes, contre 9 % pour les ODAL.

Graphique n° 3 : prélèvements obligatoires en 2015 (en % du produit intérieur brut)

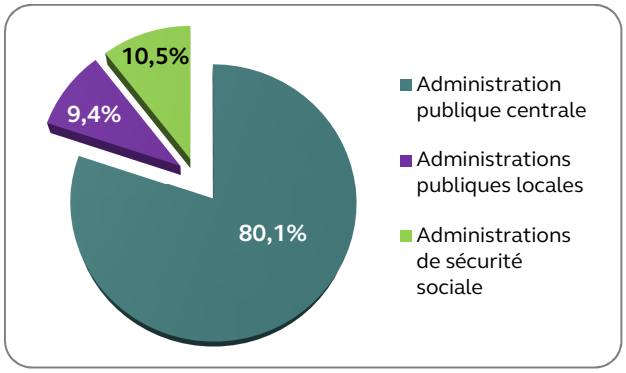


Source : Insee

La part des APUL dans les prélèvements obligatoires est de 13,7 %. Elles sont toutefois à l'origine de près d'un tiers (29 %) de leur alourdissement entre 2010 et 2015, ayant augmenté de 49 % au cours de cette période.

La dette des APUL (196,5 M€ en 2015) représentait 9 % de la dette publique. À la différence de l'État et des administrations de sécurité sociale, les collectivités locales ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer leurs dépenses d'investissement.

Graphique n° 4 : part des APUL dans la dette publique en 2015



Source : Cour des comptes – données Insee

En leur qualité d'administrations publiques locales, les collectivités territoriales et leurs groupements sont concernés, au même titre que l'État et les organismes de sécurité sociale, par le respect des engagements européens de la France en matière de redressement des comptes publics. L'évolution des dépenses des APUL et de leur solde est intégrée aux lois de programmation des finances publiques et aux programmes annuels de stabilité.

L'implication des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le redressement des comptes publics se justifie aussi par l'importance des transferts financiers de l'État (103 Md€ en 2015) dont elles bénéficient.

⁂

Le présent rapport porte d'abord sur la situation financière des collectivités locales à travers deux chapitres consacrés à l'analyse de cette situation détaillée par catégories (I) et à ses perspectives d'évolution (II). Il traite ensuite deux thèmes particuliers : la fiscalité locale (III) et la gestion de la fonction publique territoriale (IV).

Chapitre I

L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015

Les données de la comptabilité nationale[9] montrent qu'en 2015, les dépenses des collectivités locales (226,9 Md€) ont été en recul de 1,7 % alors que leurs recettes (228,4 Md€) ont progressé de 0,9 %. Pour la première fois depuis douze ans, les collectivités locales ont dégagé une capacité de financement. Ce solde positif de 1,5 Md€ traduit, après l'enregistrement d'un besoin de financement de 8,5 Md€ en 2013 et de 4,5 Md€ en 2014, un mouvement d'amélioration de leur situation financière.

Comme relevé par la Cour dans son rapport de juin 2016 sur la situation et les perspectives des finances publiques[10], les administrations publiques locales (APUL) ont contribué pour plus de la moitié à la réduction du déficit public national, qui est passé de 84,8 Md€ en 2014 à 77,5 Md€ en 2015, le solde de cette réduction étant assuré par les administrations de sécurité sociale.

La mise à la disposition de la Cour par la direction générale des finances publiques (DGFiP) des données centralisées, extraites des

---

[9] Source Insee : en comptabilité nationale, les dépenses et les recettes des collectivités locales, sous-ensemble des APUL, comprennent leurs budgets principaux et leurs budgets annexes.

[10] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques,* p. 28, tableau n° 4. La Documentation française, juin 2016, 214 p., disponible sur www.ccomptes.fr

comptes de gestion des collectivités locales, autorise une analyse plus approfondie qu'en comptabilité nationale de l'évolution de leur situation financière. Cependant, ces données ne portent que sur les budgets principaux à l'exclusion des budgets annexes, en l'absence d'un dispositif de consolidation suffisamment fiable.

Pour les collectivités locales, le contexte financier de l'année 2015 a été marqué par une baisse accrue des concours financiers de l'État, partiellement atténuée par une croissance plus dynamique des impôts locaux (I). L'analyse détaillée met en évidence de fortes différences d'évolution de la situation financière des différentes catégories de collectivités (communes, groupements intercommunaux à fiscalité propre, départements, régions) et au sein de chacune d'entre elles (II).

I - Un durcissement modéré du contexte financier global en 2015

La baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), prévue à 3,67 Md€ en 2015, au lieu de 1,5 Md€ en 2014, par la loi de programmation des finances publiques, a exercé une réelle contrainte sur les finances locales (A). Toutefois, l'augmentation des recettes issues tant de la fiscalité transférée par l'État que de la fiscalité propre des collectivités a plus que compensé cette contrainte (B).

A - Une baisse des transferts financiers de l'État inférieure à celle de l'enveloppe normée

Les transferts financiers de l'État comprennent, d'une part, les concours financiers, eux-mêmes composés des prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, et d'autre part, les subventions versées par les ministères[11], la contrepartie des dégrèvements, le produit des amendes de la circulation routière et la fiscalité transférée[12].

[11] Y compris les subventions pour des travaux d'intérêt local (réserve parlementaire).
[12] Cf. annexe n° 7.

À partir de 2008, les premières mesures de maîtrise des concours financiers ont fait évoluer l'indexation de l'enveloppe dite « normée ». Ces mesures prévoyaient que l'évolution des dotations dont le taux de croissance était supérieur à l'inflation était compensée par la baisse de certaines dotations, dites « variables d'ajustement », dont le montant était réduit en conséquence. Ces variables d'ajustement ont depuis été élargies et incluent désormais plus de la moitié des dispositifs de compensation d'exonération de la fiscalité directe locale.[13].

En 2015, l'enveloppe normée, qui comprend l'ensemble des concours financiers, a diminué significativement en raison de la baisse de la DGF. La diminution des transferts financiers a été moins importante sous l'effet du dynamisme de la fiscalité transférée.

1 - Des concours financiers de l'État en forte diminution

L'enveloppe des concours financiers de l'État, qui s'élevait à 53,18 Md€ en 2015 (contre 57,05 Md€ en 2014) a diminué de 3,87 Md€.

La baisse de l'enveloppe normée a été supérieure à celle de la DGF (- 3,47 Md€) du fait des versements du FCTVA[14] (- 296 M€), des variables d'ajustement (- 80 M€) et d'autres prélèvements sur recettes[15] (- 51 M€). La baisse de la DGF a résulté pour l'essentiel de la participation des collectivités locales au redressement des comptes publics, fixée à 3,67 Md€ en 2015 par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Comme en 2014, elle a été imputée sur la dotation forfaitaire (ou la dotation d'intercommunalité pour les groupements intercommunaux) et répartie entre les catégories de collectivités au prorata de leurs recettes totales.

[13] Cf. *infra* chapitre III.
[14] FCTVA : fonds de compensation de la TVA.
[15] Les prélèvements sur recettes (PSR) issus de la réforme de la fiscalité directe locale (FDPTP, DCRTP, etc.)

Tableau n° 1 : évolution des transferts financiers en exécution

en Md€	2014	2015	Évolution 2015/2014	
Prélèvements sur recettes (PSR)	54,426	50,528	- 3,898	- 7,2 %
dont DGF	*40,117*	*36,645*	*- 3,472*	*- 8,7 %*
dont FCTVA	*5,911*	*5,615*	*- 0,296*	*- 5,0 %*
dont allocations compensatrices[16]	*2,816*	*2,737*	*- 0,08*	*- 2,8 %*
dont autres PSR	*5,582*	*5,531*	*- 0,051*	*- 0,9 %*
Mission Relation avec les collectivités territoriales (RCT), hors TDIL[17]	2,625	2,647	0,023	0,8 %
Total enveloppe normée	**57,051**	**53,176**	**- 3,875**	**- 6,8 %**
Subventions d'autres ministères	2,369	2,536	0,167	7,1 %
Subventions TDIL	0,113	0,100	- 0,013	- 11,5 %
Contrepartie de dégrèvements	10,695	10,913	0,218	2,0 %
Produits des amendes	0,671	0,636	- 0,035	- 5,2 %
Sous-total	**70,899**	**67,361**	**- 3,538**	**- 5,0 %**
Fiscalité transférée	**32,452**	**35,362**	**2,91**	**9,0 %**
Dont frais de gestion	*3,101*	*3,682*	*0,581*	*18,7 %*
Dont panier de ressources pour la formation professionnelle	*0,901*	*0,918*	*0,017*	*1,9%*
Dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage[18]	*1,318*	*1,920*	*0,602*	*45,7 %*
Total des transferts financiers	**103,351**	**102,723**	**- 0,628**	**- 0,6 %**

Source : Cour des comptes – données DB (exécution)

La baisse de 451 M€ supportée par les régions a été répartie entre elles au prorata de leurs recettes totales (hors emprunts et hors prélèvement du FNGIR[19]). Un dispositif spécifique a été prévu pour les régions d'outre-mer, avec le calcul d'une quote-part déterminée en fonction d'un ratio démographique.

[16] Les allocations compensatrices regroupent trois PSR dont une partie constitue les variables d'ajustement. Cf. *infra* chapitre III.
[17] DETR, dotation politique de la ville, DGD.
[18] Dont le compte d'affectation spéciale FNDMA, fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.
[19] FNGIR : fonds national de garantie individuelle des ressources.

Comme l'année précédente, un dispositif différent a été appliqué aux départements. Fixée à 1,148 Md€, la baisse de la DGF a été ventilée entre eux en fonction d'un indice synthétique prenant en compte à hauteur de 70 % le revenu par habitant et à hauteur de 30 % le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Dans le secteur communal, enfin, la baisse de la DGF, qui s'est élevée à 2,071 Md€, dont 1,45 Md€ pour les communes et 621 M€ pour les EPCI à fiscalité propre, a été répartie au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement[20]. Dans les communes, au nombre de 118 en 2015, où le montant cumulé de la DGF forfaitaire et des variables d'ajustement n'a pas été suffisant au regard de la contribution demandée au redressement des comptes publics, le reliquat a fait l'objet d'un prélèvement sur le produit de la fiscalité directe locale[21].

Le montant global de la DGF a diminué de 3,47 Md€, soit moins que la contribution fixée par la loi de programmation, car ses dotations de péréquation dites « verticale » ont progressé de 327 M€ (dont 163,5 M€ financés par réduction des allocations compensatrices[22]).

Ainsi, le dispositif de baisse de la DGF est ambivalent : d'une part la baisse de la dotation forfaitaire, proportionnelle aux recettes de fonctionnement des collectivités, ne tient pas compte de leurs niveaux respectifs de richesse et de charges[23] ; d'autre part, son caractère uniforme est partiellement atténué en renforçant les dotations de péréquation dont bénéficient certaines collectivités. L'augmentation des prélèvements sur les recettes fiscales, qui va s'accélérer en 2016 et 2017, montre que ce système a atteint ses limites, ce qui est préoccupant alors que la réforme de la DGF ne pourra être mise en œuvre au mieux qu'à compter de 2018.

[20] Minorées des atténuations de produit et du montant des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de la mutualisation de services entre communes et EPCI et des recettes exceptionnelles.

[21] Arrêté du 4 septembre 2015 pris pour l'application en 2015 des dispositions prévues aux articles L. 2334-7, L. 2334-7-3, L. 4332-7 et L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales et à l'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

[22] Cf. *infra* chapitre III.

[23] Excepté pour les départements.

2 - Une fiscalité transférée en augmentation

Si, comme indiqué plus haut, l'enveloppe normée des concours financiers de l'État a diminué de 3,87 Md€ en 2015 (- 6,8 %), l'ensemble des transferts financiers n'a en réalité reculé que de 628 M€ (- 0,6 %) en raison de la hausse (+ 2,91 Md€) de la fiscalité transférée par l'État aux collectivités locales au titre de la compensation des compétences prises en charge par elles dans le cadre de la décentralisation. L'analyse des transferts financiers par catégorie de collectivités révèle une grande disparité de situations.

Les transferts financiers en faveur du bloc communal ont diminué de 2,18 Md€, soit davantage que sa contribution au redressement des comptes publics (2,071 Md€). En ce qui concerne les concours financiers, à la baisse de la DGF (- 2,071 Md€) s'est ajoutée celle des versements du FCTVA (- 275 M€). La fiscalité transférée aux collectivités du bloc communal, qui correspond aux compensations de la réforme de la fiscalité directe locale[24], ne représente que 8,5 % des transferts financiers. Aussi, malgré une croissance de 110 M€ (+ 4 %), sa progression n'a permis que d'atténuer faiblement la diminution des concours financiers.

Tableau n° 2 : évolution des transferts financiers aux communes et aux groupements intercommunaux

En Md€	2014	2015	Évolution 2015/2014	
Mission RCT	0,997	0,996	- 0,001	- 0,10 %
Prélèvements sur recettes	31,1	28,8	- 2,29	- 7,4 %
Concours financiers	***32,1***	***29,8***	***- 2,29***	***- 7,2 %***
Fiscalité transférée	**2,472**	**2,582**	**0,11**	**4,5 %**
Transferts financiers	**34,57**	**32,38**	**-2,18**	**-6,3 %**

Source : Cour des comptes – données DB (exécution)

Les concours financiers de l'État aux départements ont baissé de 1,78 Md€ (- 11 %) mais les transferts financiers en leur faveur n'ont diminué que de 0,29 Md€ (- 1 %). Cet écart s'explique par la croissance de 1,5 Md€ (+ 7 %) de la fiscalité transférée, surtout due aux droits de

[24] La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ainsi qu'une partie des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe d'habitation.

mutation à titre onéreux (DMTO). Cette fiscalité, transférée au titre de l'acte I de la décentralisation puis au titre de la réforme de la fiscalité directe locale, représente l'une des principales ressources fiscales des départements.

Tableau n° 3 : évolution des transferts financiers aux départements

en Md€	**2014**	**2015**	**Évolution 2015/2014**	
Mission RCT	0,53	0,52	- 0,01	- 1,9 %
Prélèvements sur recettes	15,86	14,08	- 1,78	- 11,2 %
Concours financiers	***16,38***	***14,60***	***- 1,78***	***- 10,9 %***
Fiscalité transférée	***22,43***	***23,92***	***1,49***	***6,6 %***
Transferts financiers	**38,81**	**38,52**	**- 0,29**	**- 0,75 %**

Source : Cour des comptes – données DB (exécution)

Les transferts financiers de l'État aux régions sont restés stables malgré une diminution de 0,59 Md€ des concours financiers. La fiscalité transférée, qui représente 47 % des transferts financiers aux régions, a progressé de 0,54 Md€ grâce, d'une part, à la quote-part de TICPE (+ 0,24 Md€) attribuée pour compenser les transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et la suppression de la vignette automobile, et, d'autre part, à l'octroi de deux nouvelles fractions de TICPE en lien avec la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage : la première (+ 146 M€) pour compenser le passage de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage de 56 % à 51 % ; la seconde (+ 140 M€) pour financer les primes d'apprentissage[25]. Les frais de gestion transférés aux régions en 2014 dans le cadre de cette même réforme[26] ont progressé de 15 M€ en 2015.

[25] Cf. annexe n° 1.

[26] La loi de finances pour 2014 a remplacé la dotation globale de décentralisation (DGD) « formation professionnelle » par la rétrocession d'une fraction des frais de gestion sur la collecte de la fiscalité directe locale (0,6 Md€) et une affectation de TICPE (0,3 Md€).

Tableau n° 4 : évolution des transferts financiers aux régions

en Md€	2014	2015	Évolution 2015/2014	
Mission RCT	0,983	0,994	0,011	1,1 %
Prélèvements sur recettes	7,28	6,67	- 0,61	- 8,4%
Concours financiers	***8,26***	***7,67***	***- 0,59***	***- 7,1 %***
Fiscalité transférée	***6,35***	***6,89***	***0,54***	***8,5 %***
Transferts financiers	**14,61**	**14,56**	**- 0,05**	**- 0,3 %**

Source : Cour des comptes – données DB (exécution)

B - Un fort accroissement des recettes fiscales

L'année 2014 avait été marquée par le ralentissement de la fiscalité directe sur les ménages et la stabilité de celle sur les entreprises. En 2015, les produits issus de la fiscalité locale se sont accrus de 5,9 Md€ pour s'élever à 125,1 Md€ (contre 119,2 Md€ en 2014). Il s'agit de la plus forte progression des recettes fiscales depuis la mise en œuvre en 2011 de la réforme de la fiscalité locale. Contrairement à l'exercice précédent, la hausse des recettes fiscales en 2015 a été portée de manière équilibrée par les impôts directs et les impôts indirects, qui ont augmenté respectivement de 3,1 Md€ et 2,7 Md€.

1 - La fiscalité directe sur les ménages[27]

Les impôts sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties) sont perçus par le bloc communal et les départements.

[27] Par convention habituellement retenue, le terme « impôts ménages » désigne les taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties et le terme « impôts économiques » désigne les cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) perçus par les collectivités locales.
D'autres impôts que la taxe d'habitation et les deux taxes foncières sont dus autant par les particuliers que par les entreprises (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques, droits d'enregistrement des mutations à titre onéreux, taxes sur les véhicules). Cependant, en raison de l'impossibilité de distinguer le produit dû par chaque catégorie de contribuables (ménages ou entreprises), ils ne sont pas intégrés à la présente répartition.

Tableau n° 5 : évolution du produit des taxes « ménages » perçues par le bloc communal et les départements[28]

en Md€	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2014
BLOC COMMUNAL[29]						
Taxe d'habitation	18,8	19,5	20,3	20,6	21,7	+ 5,3 %
Taxe sur le foncier bâti	15,2	15,8	16,4	16,8	17,8	+ 5,9 %
Taxe sur le foncier non bâti	0,96	0,98	1,0	1,0	1,0	-
Ensemble des trois taxes	**34,9**	**36,2**	**37,7**	**38,4**	**40,5**	**+ 5,5 %**
DEPARTEMENTS						
Taxe sur le foncier bâti	10,9	11,6	12,2	12,5	12,7	+ 1,6 %
TOTAL	**45,8**	**47,8**	**49,9**	**50,9**	**53,2**	**+ 4,5 %**

Source : Cour des comptes – données DGFiP

Entre 2011 et 2015, les collectivités du bloc communal et les départements ont bénéficié de la hausse des impôts sur les ménages à hauteur respectivement de 5,6 Md€ et 1,8 Md€. La croissance de 5,5 % en 2015 des impôts sur les ménages, qui représentent près de 63 % des recettes fiscales du bloc communal (64,7 Md€), a été due à la taxe d'habitation et à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le dynamisme de cette dernière a été favorisé par la substitution d'une mesure de dégrèvement au bénéfice des personnes modestes à une mesure d'exonération partiellement compensée par l'État.

Contrairement aux années passées, la progression du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties provient en 2015, presque à parité, des bases et des taux, l'effet-base[30] en expliquant 48 % et l'effet-taux 52 %. Le taux moyen (20,8 %) a en effet progressé de 0,6 point contre 0,3 point entre 2011 et 2014. En revanche, l'effet-base a été prépondérant pour la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier non bâti, représentant 81 % de l'augmentation des produits de la première et 63 % de celles de la seconde. Les taux moyens ont progressé respectivement de 0,3 point et 0,4 point.

[28] Y compris, pour 2015, la fiscalité de la métropole de Lyon.
[29] Communes et groupements intercommunaux avec et sans fiscalité propre.
[30] Y compris la revalorisation forfaitaire de 0,9 % votée en loi de finances initiale.

Tableau n° 6 : évolution des taux moyens d'imposition des trois taxes « ménages » entre 2011 et 2015 (secteur communal)

en %	2011	2012	2013	2014	2015
Taxe d'habitation	23,8	23,8	23,9	23,9	24,2
Taxe sur le foncier bâti	19,9	20	20,1	20,2	20,8
Taxe sur le foncier non bâti	48,5	48,8	48,9	48,7	49,1

Sources : Cour des comptes – données DGFiP

En 2015, l'accroissement des impôts « ménages » a été plus modeste pour les départements (+ 1,6 %) que pour le bloc communal. La progression de la taxe foncière sur les propriétés bâties a résulté à part quasiment égale de l'effet-base et de l'effet-taux[31]. Le taux moyen de la taxe sur le foncier bâti des départements est passé de 15,2 % en 2014 à 15,4 % en 2015. En raison de son poids (28 %) dans le total des recettes fiscales des départements (45,3 Md€), la progression de cette taxe les a stimulées de manière importante.

2 - La fiscalité indirecte des départements

Les DMTO ont progressé de 1,3 Md€ grâce à la dynamique à la fois des bases et des taux. La loi de finances pour 2015 a pérennisé le relèvement, voté en 2014[32], du taux plafond de la taxe de publicité foncière et du droit départemental d'enregistrement à 4,5 %. Seuls huit départements (**Côte d'Or, Indre, Isère, Martinique, Mayenne, Mayotte, Morbihan, Paris**) n'avaient pas utilisé cette possibilité au 31 décembre 2015[33]. Conjuguée à l'évolution favorable du marché immobilier, l'augmentation des taux, qui a eu son plein effet pour la première fois en 2015, a permis de compenser la contribution au redressement des comptes publics.

[31] Soit la revalorisation forfaitaire des bases.
[32] Article 77 de la loi de finances initiales pour 2014.
[33] Au 1er janvier 2016, la **Mayenne** et **Paris** ont relevé leurs taux de 3,8 % à 4,5 %.

3 - La fiscalité sur les entreprises

En 2015, les impôts sur les entreprises ont représenté près de 21 % du total des recettes fiscales des collectivités locales avec une part plus importante dans les régions (32 %) que dans le bloc communal (20 %) et les départements (18 %). Au cours de la période 2011-2015, le produit de ces impôts a progressé de 3 Md€, soit un quart de l'accroissement des recettes fiscales des collectivités locales (+ 11,4 Md€).

À l'exception de la CVAE[34], les impôts économiques du bloc communal (CFE[35], IFER[36] et TASCOM[37]) comme des départements et des régions (IFER) ont progressé au cours de la période sous revue. Toutefois, si la progression de la CFE s'est accélérée, principalement en raison d'un effet-base, celle des IFER et de la TASCOM s'est ralentie.

La CVAE a évolué de manière différente pour les trois catégories de collectivités à cause de transferts de compétences et, par suite, du transfert d'une part de CVAE du département du Rhône à la métropole de Lyon.

[34] Voir chapitre III sur les caractéristiques de la CVAE.
[35] CFE : cotisation foncière des entreprises.
[36] IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.
[37] TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales.

Tableau n° 7 : évolution de la fiscalité sur les entreprises perçue par les collectivités territoriales

en Md€	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2014
BLOC COMMUNAL[38]						
CVAE	3,9	4	4,3	4,2	4,7	10,3 %
CFE	6,3	6,7	6,9	7	7,2	3,7 %
IFER	0,47	0,49	0,51	0,53	0,55	3,1 %
TASCOM	0,61	0,65	0,71	0,72	0,74	2,7 %
Sous-total	**11,3**	**11,8**	**12,4**	**12,5**	**13,2**	**5,6 %**
DEPARTEMENTS						
CVAE	7,2	7,4	7,9	7,7	7,8	1,3 %
IFER	0,23	0,24	0,25	0,26	0,26	0,6 %
Sous-total	**7,4**	**7,6**	**8,2**	**8**	**8,1**	**1,3 %**
REGIONS						
CVAE	3,7	3,8	4,1	4	4,2	4,4 %
IFER	0,64	0,64	0,65	0,65	0,66	0,3 %
Sous-total	**4,3**	**4,4**	**4,8**	**4,7**	**4,9**	**4,3 %**
TOTAL	**23**	**23,8**	**25,4**	**25,2**	**26.2**	**4 %**

Source : Cour des comptes – données DGFiP

Au total, il ressort de l'analyse que les différentes catégories de collectivités locales ont connu en 2015 des contextes financiers distincts. Dans les communes et leurs groupements intercommunaux, la baisse de la DGF a été en partie contrebalancée par la forte augmentation des recettes fiscales. Dans les départements et les régions, les transferts financiers de l'État ont finalement peu reculé du fait de l'accroissement de la fiscalité transférée décidé en contrepartie de nouveaux transferts de compétences ou des coûts supplémentaires liés aux compétences décentralisées.

[38] Communes et groupements intercommunaux avec et sans fiscalité propre.

II - De grandes différences d'évolution de la situation financière des collectivités

L'amélioration globale des finances locales en 2015, recouvre une grande hétérogénéité de situations, constatée par catégorie de collectivités et au sein de chacune d'elles.

A - Les finances communales

Au 1er janvier 2015, le secteur communal rassemblait 36 658 communes, dont 36 588 étaient regroupées en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

L'analyse porte sur les communes prises dans leur ensemble ainsi que sur quatre strates démographiques : les petites villes (de 3 500 à 10 000 habitants), les villes de 10 000 à 20 000 habitants et de 20 000 à 50 000 habitants, les grandes villes (plus de 100 000 habitants). Dans une certaine mesure, non évaluable, l'évolution des produits et des charges de fonctionnement des communes a été atténuée en 2015 par les transferts de compétences aux nouvelles métropoles.

Tableau n° 8 : évolution de la section de fonctionnement des communes

en Md€	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2014
Produits réels de fonctionnement	76,69	78,27	79,32	79,73	80,57	*+1,1 %*
dont recettes fiscales	45,78	47,05	48,17	48,64	50,23	*+ 3,3 %*
dont fiscalité directe	*30,23*	*31,64*	*32,48*	*32,59*	*34*	*+ 4,3 %*
dont fiscalité indirecte	*6,37*	*6,37*	*6,22*	*6,17*	*6,40*	*+ 3,9 %*
dont fiscalité reversée par les EPCI	*9,18*	*9,03*	*9,47*	*9,89*	*9,82*	*- 0,61 %*
dont dotations et participations	22,50	22,30	21,98	21,46	20,54	*- 4,5 %*
dont DGF	*16,43*	*16,43*	*16,42*	*15,77*	*14,29*	*- 9,3 %*
Charges réelles de fonctionnement	63,90	65,38	67,26	68,53	68,68	*- 0,2 %*
dont dépenses de personnel	*33,25*	*34,12*	*35,01*	*36,43*	*36,94*	*+ 1,4 %*
dont achats de biens et de services	*16,24*	*16,72*	*17,30*	*17,00*	*16,70*	*- 1,8 %*
dont autres charges de gestion courante	*5,08*	*5,06*	*5,19*	*5,36*	*5,35*	*- 0,24 %*
dont subventions de fonctionnement versées	*6,06*	*6,16*	*6,32*	*6,36*	*6,21*	*- 2,3 %*
dont charges financières	*2,18*	*2,25*	*2,29*	*2,28*	*2,31*	*+ 1,5 %*
Épargne brute	12,79	12,89	12,06	11,21	11,88	*+ 6,1 %*

Source : Cour des comptes – données DGFiP

1 - La légère reprise des produits de fonctionnement

En 2015, les produits de fonctionnement des communes ont de nouveau progressé lentement mais plus que l'année précédente, soit de 1,1 % (0,8 Md€) au lieu de 0,52 % en 2014. Le surcroît de recettes fiscales, qui a atteint 1,6 Md€ (+ 3,3 %), a plus que compensé la baisse des dotations de 920 M€ (- 4,5 %).

Cette évolution est commune à l'ensemble des strates démographiques à l'exception des villes de plus de 100 000 habitants, dont les produits de fonctionnement ont légèrement diminué (- 0,43 %). L'augmentation de leurs recettes fiscales (+ 2,8 %) n'a pas compensé la baisse des dotations (- 5,1 %), conjuguée à la baisse des produits de gestion courante[39] (- 7,7 %). Les villes de 20 000 à 50 000 habitants ont bénéficié du dynamisme de leurs recettes de fonctionnement (+ 1,4 %) plus marqué que la moyenne grâce à leurs recettes fiscales (+ 3,5 %).

a) La baisse des dotations

Les dotations et participations de l'État ont reculé de 920 M€, soit de 4,3 % en moyenne pour l'ensemble des communes au lieu de 2,4 % en 2014. Cette baisse a été plus importante dans les villes de 50 000 à 100 000 habitants (- 5,7 %) ou de plus de 100 000 habitants (- 5,1 %) que dans celles de 20 000 à 50 000 habitants (- 3,7 %).

La réduction de la DGF des communes, de 1,45 Md€, est à l'origine de cette baisse des dotations et participations. Appliquée à la seule composante forfaitaire de la DGF, proportionnellement aux recettes de fonctionnement des communes, elle peut être atténuée, au cas par cas, par les dotations de péréquation versées par l'État.

Ainsi, si la baisse de la DGF a atteint 1,9 % en moyenne des produits de fonctionnement des communes, elle a été plus importante (- 2 %) dans les villes de plus de 100 000 habitants que dans celles de 10 000 à 100 000 habitants (- 1,5 %).

[39] Les produits divers de gestion courante comprennent notamment certains produits de la facturation de services publics locaux.

Une évolution de la DGF variable selon la taille des communes

Au sein des villes de plus de 100 000 habitants, l'évolution de la DGF rapportée aux recettes de fonctionnement a varié de - 2,7 % à **Paris** à + 0,3 % à **Mulhouse**. Un quart d'entre elles ont vu leur DGF baisser de plus de 2 % de leurs recettes de fonctionnement : **Aix-en-Provence**, **Caen**, **Dijon**, **Le Havre**, **Metz**, **Montreuil**, **Nancy**, **Orléans**, **Paris**, et **Rouen**.

À **Boulogne-Billancourt** et **Paris**, la baisse de la composante forfaitaire explique à elle seule la baisse de la DGF. À **Aix-en-Provence**, elle a été accentuée par la suppression de l'éligibilité à la DSU. Dans l'ensemble des autres villes de plus de 100 000 habitants, la diminution de la dotation forfaitaire a été en partie compensée par la progression des dotations de péréquation, voire plus que compensée comme à **Mulhouse**.

Dans les villes de 20 000 à 50 000 habitants, la baisse de la DGF s'est élevée en moyenne à 1,5 % des recettes de fonctionnement, soit une évolution allant de - 10,8 % à **Sainte-Rose** à + 1,9 % au **Robert**. 10 % de ces villes ont connu une baisse supérieure à 2,1 % de leurs recettes de fonctionnement. Ainsi mesurée, la baisse a été la plus forte à **Châtellerault**, **Fontenay-aux-Roses**, **Le Moule**, **Ozoir-la-Ferrière**, **Pontoise**, **Sannois**, **Sainte-Foy-lès-Lyon**, **Sainte-Rose**, **Saint-Germain-en-Laye** et **Tournefeuille**.

Quelques villes de cette strate ont vu leur DGF augmenter grâce aux dotations de péréquation : **Le Robert, Clichy-sous-Bois**, **Creil**, **Denain**, **Garges-lès-Gonesse, Liévin, Vigneux-sur-Seine** et **Villiers-le-Bel**.

Cette modulation est due aux dotations de péréquation dite « verticale », notamment la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), versées aux communes remplissant les conditions d'éligibilité[40].

Par ailleurs, les dotations de péréquation « horizontale » (fonds de péréquation intercommunale et communale, fonds de solidarité de la région Île-de-France) ont augmenté fortement en 2015 : le FPIC est passé de 570 M€ en 2014 à 780 M€ en 2015 et le FSRIF de 250 M€ à 270 M€. Cette augmentation a été plus forte dans les plus petites communes (+ 45 % en-dessous de 3 500 habitants, + 40 % de 3 500 à 10 000 habitants) que dans les grandes villes (+ 32 % au-dessus de 100 000 habitants).

[40] La DSU cible bénéficie à 280 communes et la DSR cible à 10 000 communes de moins de 10 000 habitants.

b) Les recettes fiscales

Les recettes fiscales des communes ont augmenté de 1,6 Md€ en 2015, soit plus rapidement (+ 3,3 %) que l'année précédente (+ 1 %). Ce dynamisme a résulté tant de la fiscalité directe (+ 4,3 %) que de la fiscalité indirecte (+ 3,9 %). Il a été général, mais plus marqué dans les grandes villes (+ 5,2 %) grâce aux taxes foncières et d'habitation (+ 4,6 %) et à la CVAE (+ 16 %).

Globalement, le produit de la taxe d'habitation a progressé de 5,4 % en 2015 au lieu d'une moyenne annuelle de 2,6 % entre 2011 et 2015. Cette progression a été due, pour 82 %, à un effet-base.

Les petites communes (3 500 à 10 000 habitants), les seules à avoir connu une diminution de leurs produits de CVAE (- 7,3 %), ont vu leurs impôts directs augmenter moins vite que dans les autres strates (+ 3,9 %). Par ailleurs, les impôts indirects ont été particulièrement dynamiques dans les villes de 50 000 à 100 000 habitants (+ 6,2 %).

2 - La stabilisation des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement des communes n'ont augmenté que de 0,2 % en 2015 en raison d'un double mouvement : le ralentissement sensible des dépenses de personnel et la baisse des autres charges de fonctionnement, notamment des achats et des subventions versées, qui a presque compensé la croissance des dépenses de personnel.

a) Un ralentissement des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, qui représentent 54 % des charges de fonctionnement des communes, ont progressé de 1,4 % (+ 510 M€) au lieu de 4 % en 2014 (+ 1,4 Md€). Ce ralentissement a été général, mais plus marqué dans les villes de plus de 100 000 habitants (progression des dépenses de 0,71 %) que dans celles de 50 000 à 100 000 habitants (+ 1 %) ou de 20 000 à 50 000 habitants (+ 1,7 %).

Un quart des villes de plus de 100 000 habitants ont réduit leurs dépenses de personnel d'au moins 1,1 % (**Argenteuil**, **Besançon**, **Caen**,

Dijon, **Nancy**, **Nantes**, **Rennes**[41], **Rouen**[42] et **Tours**). À l'opposé, un quart d'entre elles les ont augmentées de plus de 2,2 % (**Aix-en-Provence, Amiens, Bordeaux, Montpellier, Nice, Nîmes, Reims, Saint-Denis, Saint-Paul** et **Villeurbanne**).

b) La poursuite de la baisse des achats de biens et services

La baisse des achats, amorcée en 2014 (- 1,7 %), s'est maintenue en 2015 (- 1,8 %). Toutes les strates de communes y ont participé, ce qui pourrait traduire un effort général d'amélioration de l'efficacité des procédures de commande publique et un renforcement des processus de mutualisation avec les groupements intercommunaux qui ont connu la même évolution (cf. *infra*).

Les villes de plus de 100 000 habitants ont largement contribué à la diminution des achats de biens et de services en 2015 (- 3,9 %). La moitié d'entre elles les ont réduits de plus de 5 % et neuf grandes villes de plus de 9 % : **Mulhouse** (- 9,5 %), **Nancy** (- 9,9 %), **Toulouse** (- 10,5 %), **Caen** (- 11 %), **Dijon** (- 10 %), **Clermont-Ferrand** (- 17 %), **Argenteuil** (- 20 %), **Reims** (- 28 %), et **Montreuil** (- 29 %).

Ce mouvement a aussi été marqué dans les villes de 20 000 à 50 000 habitants (- 4,5 %) ; 35 ont diminué leurs achats de plus de 12 %[43]. En revanche, il a été moins sensible dans les villes de moins de 10 000 habitants (- 1,8 %).

[41] Cette forte baisse serait surtout due, d'après la collectivité, à un transfert de compétences à la métropole.

[42] Dans sa réponse à la Cour, la collectivité a précisé que la baisse de la masse salariale n'aurait été que de 0,3 % sans le transfert de 102 agents de la ville à l'EPCI.

[43] Alès, Auxerre, Bagnolet, Bezons, Bussy-Saint-Georges, Châlons-en-Champagne, Conflans-Sainte-Honorine, Franconville, Gardanne, Gradignan, Gennevilliers, Goussainville, Illkirch-Graffenstaden, Joué-lès-Tours, Kourou, Le Gosier, Le Grand Quevilly, Le Petit Quevilly, Le Plessis Robinson, Le Port, Limeil-Brévannes, Matoury, Mont-de-Marsan, Mont-Saint-Aignan, Orange, Sainte-Anne, Sannois, Savigny-sur-Orge, Schiltigheim, Sète, Schoelcher, Sens, Tremblay-en-France, Wasquehal, Yerres.

c) Une diminution notable des subventions de fonctionnement

En 2015, pour la première fois, les subventions de fonctionnement versées par les communes ont diminué (- 2,3 % soit - 150 M€), tout particulièrement les subventions aux associations et autres personnes de droit privé. Cette diminution notable se vérifie dans toutes les strates de communes mais à un degré moindre dans les villes de plus de 100 000 habitants (- 0,34 %). Souvent, elle a porté sur les subventions aux associations culturelles et sportives. D'après l'Association des petites villes de France (APVF), près de 50 % des petites villes ont opéré en 2015 des coupes budgétaires dans le domaine culturel. Quarante-sept petites villes auraient renoncé à organiser certains événements culturels.

d) Un léger ralentissement des autres dépenses

Les autres charges de gestion courante[44], qui représentent près de 8 % des dépenses de fonctionnement des communes, ont diminué de 0,24 % en 2015 après avoir augmenté de 2,6 % en 2013 et 3,3 % en 2014. Toutefois, alors que les villes de plus de 50 000 habitants ont obtenu des baisses importantes, les autres ont vu ces charges augmenter.

Les charges financières, quant à elles, ont augmenté de 1,5 % dans l'ensemble des communes. Elles ont diminué dans les villes de plus de 50 000 habitants et progressé dans les autres.

e) Une évolution très variable selon les strates démographiques

Dans les villes de plus de 50 000 habitants, les charges de fonctionnement ont reculé (- 0,6 %), à l'exception des dépenses de personnel, qui ont augmenté. Ce recul a même été supérieur à 2,4 % dans un quart des villes de plus de 100 000 habitants : **Argenteuil** (- 14,5 %), **Caen** (- 11,9 %), **Montreuil** (- 9,4 %), **Rouen** (- 6,7 %)[45],

[44] Ces autres charges sont notamment constituées des contingents et participations obligatoires ; déficits ou excédents des budgets annexes à caractère administratif ; indemnités, frais de mission et de formation des élus.

[45] Cette évolution s'inscrit toutefois dans le contexte de création de la métropole. À périmètre constant, la baisse n'aurait été de 1,4 % selon la réponse de la collectivité.

Besançon (- 5,8 %), **Dijon** (- 4,7 %), **Clermont-Ferrand** (- 4 %)[46], **Nancy** (- 3,1 %), **Nantes** (- 2,5 %) et **Toulouse** (- 2,4 %). À l'inverse, un quart d'entre elles les ont augmentées d'au moins 1,7 % : **Bordeaux** (+ 1,7 %)[47], **Montpellier** (+ 2,1 %), **Saint-Denis** (+ 2,7 %), **Amiens** (+ 2,9 %), **Strasbourg** (+ 3 %)[48], **Marseille** (+ 4,3 %), **Nice** (+ 5,1 %), **Villeurbanne** (+ 5,1 %) et **Saint-Paul** (+ 5,9 %).

Les dépenses de fonctionnement des communes de 20 000 à 50 000 habitants ont diminué (- 1 %) grâce à une baisse des achats et des subventions versées, supérieure à la hausse cumulée des dépenses de personnel, des charges financières et des autres charges de gestion courante. Au contraire, dans les petites villes (entre 3 500 et 10 000 habitants), la hausse cumulée de ces dépenses (+ 102 M€) n'a pas été compensée par la diminution des achats et des subventions versées (- 92 M€) et les charges de fonctionnement ont augmenté (+ 0,11 %).

Les évolutions constatées en 2015 montrent que le mouvement de ralentissement des charges de fonctionnement est loin d'être général. Un lien apparaît entre les économies réalisées en fonctionnement et l'importance démographique des communes, la réorganisation des services étant probablement plus aisée en présence d'effectifs conséquents.

3 - Le nouveau recul des dépenses d'investissement

Pour la première fois depuis 2012, l'épargne brute des communes a retrouvé en 2015 une évolution positive (+ 6,1 % soit près de + 670 M€). Il en a été de même de leur épargne nette (+ 8 %) malgré la progression des remboursements d'emprunts.

[46] À Clermont-Ferrand, les charges à caractère général ont diminué pour la troisième année consécutive ce qui, selon la collectivité, serait dû à des efforts de gestion : contrôle de la dépense, optimisation des achats et mutualisation avec l'intercommunalité et le CCAS, études ciblées notamment pour l'entretien des véhicules municipaux, réduction des interventions dans certains domaines.

[47] La hausse de ces dépenses serait, d'après la réponse de la collectivité, en partie liée à la réforme des rythmes scolaires et aux premiers loyers de partenariats public-privé.

[48] Cette hausse aurait, selon la réponse de la collectivité, un caractère exceptionnel lié notamment à l'indemnité de résiliation anticipée de baux emphytéotiques.

Tableau n° 9 : évolution de la section d'investissement des communes

en Md€	2011	2012	2013	2014	2015	2015 /2014
Épargne nette	7,20	7,51	6,29	5,37	5,8	*+ 8 %*
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	10,92	11,02	11,15	10,88	10,98	*+ 0,9 %*
dont FCTVA	*2,51*	*2,63*	*2,74*	*2,97*	*3,19*	*+ 7,5 %*
dont subventions reçues	*4,33*	*4,51*	*4,65*	*4,62*	*4,17*	*- 9,6 %*
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	23,0	23,72	25,64	22,09	19,31	*- 13 %*
dont dépenses d'équipement	*20,66*	*21,49*	*23,37*	*19,87*	*17,05*	*- 14 %*
dont subventions versées	*1,22*	*1,37*	*1,37*	*1,39*	*1,13*	*- 18 %*
Besoin de financement	4,88	5,19	8,20	5,84	2,67	*- 54 %*
Variation du fonds de roulement	+ 1,3	+ 1,3	- 1,5	- 0,25	+ 2,8	
Fonds de roulement net global	15,17	16,21	16,0	15,08	17,87	*+ 18,5 %*
Encours de la dette	60,0	61,49	62,95	63,60	64,71	*+ 1,8 %*
remboursement d'emprunt	*5,59*	*5,38*	*5,77*	*5,84*	*6,08*	*+ 4,1 %*
emprunts souscrits	*6,31*	*7,08*	*7,15*	*6,18*	*6,13*	*- 0,8 %*
Capacité de désendettement (en années)	4,7	4,8	5,2	5,7	5,4	-

Source : Cour des comptes – données DGFiP

En dépit de cette amélioration de leur capacité d'autofinancement, les communes ont réduit leurs dépenses d'investissement pour la deuxième année consécutive, soit de 13 % en 2015 (- 2,8 Md€) après 14 % en 2014[49]. Cette divergence d'évolution entre l'autofinancement et l'investissement a été particulièrement marquée dans les villes de 20 000 à 50 000 habitants, dont l'épargne brute a augmenté de 15 % et les dépenses d'investissement ont reculé de 14 %[50]. Alors que leur épargne brute est restée presque stable (+ 0,83 %), les villes de plus de 100 000 habitants ont aussi réduit leurs dépenses d'investissement (- 15 %). Pour l'ensemble des communes, à l'exception de celles de plus de 100 000

[49] Ces deux années correspondent au début du cycle électoral.

[50] De même, dans les villes de 50 000 à 100 000 habitants, l'épargne brute s'est améliorée de 15,5 % et les dépenses d'investissement ont baissé de 6,2 %.

habitants, le recul de l'investissement a porté plus sur l'effort d'équipement que sur les subventions versées.

Le besoin de financement des communes s'est ainsi réduit de plus de la moitié en 2015 (+ 3,17 Md€) pour s'établir à 2,67 M€, soit 3 % de leurs recettes totales.

4 - Un accroissement continu de la dette

Malgré la diminution du besoin de financement, l'encours de dette communale a progressé de 1,8 % en 2015 (+ 1,1 Md€)[51]. Une partie des communes, et notamment les plus petites, ont en effet eu recours à des prêts relais de la Caisse des dépôts et consignations en l'absence de réels besoins de financement. Par ailleurs, certaines ont renégocié leur dette structurée en capitalisant les indemnités de remboursement anticipé ce qui a contribué mécaniquement à faire progresser leur encours.

En conséquence, le fonds de roulement net global des communes, qui avait été ponctionné les années précédentes, s'est fortement amélioré en 2015, soit de 2,8 Md€ (+ 18,5 %).

La capacité de désendettement des communes s'est légèrement améliorée en 2015 (de 5,7 à 5,4 années) grâce à la croissance de leur épargne brute. Les données par strates démographiques montrent que les villes de plus de 100 000 habitants font exception. Ce sont celles qui ont le plus accru leur endettement (+ 5,2 %) si bien que leur capacité de désendettement s'est dégradée (de 7,2 à 7,5 années).

Au total, les principaux facteurs d'amélioration de la situation financière des communes, malgré la baisse des dotations, mis en lumière par l'analyse financière ont été, en 2015 : le recul des investissements (- 2,8 Md€), la croissance des ressources fiscales (+ 1,6 Md€), le ralentissement des dépenses de personnel (+ 0,15 Md€ après + 1,4 Md€ en 2014) et la baisse des autres charges de fonctionnement (- 0,35 Md€).

[51] Malgré les demandes de précisions de la Cour, l'administration n'a pas transmis les éléments permettant d'expliquer cette évolution qui concerne toutes les catégories de collectivités.

5 - La proportion stable de situations financières dégradées : l'exemple de deux strates communales

La Cour a plus particulièrement examiné les écarts, mesurés au moyen de l'autofinancement net, au sein de deux strates communales qui ont connu en 2015 une évolution de leur situation financière nettement plus favorable en moyenne que l'ensemble des communes.

a) Les villes de 20 000 à 50 000 habitants

En moyenne, l'épargne nette des 337 villes de 20 000 à 50 000 habitants a progressé de 23 % en 2015. La dispersion des évolutions a toutefois été très grande : 10 % des villes de la strate ont vu leur épargne nette multipliée par plus de quatre (+ 318 % au moins) ; à l'opposé, 10 % ont enregistré une baisse de plus de 115 %, voyant leur épargne nette devenir négative si elle ne l'était pas déjà.

77 villes de 20 000 à 50 000 habitants ont eu une épargne nette négative en 2015, soit une proportion de près de 23 %, en légère baisse (26 % en 2014). 46 étaient déjà dans cette situation en 2014.

Ces dégradations financières s'expliquent par l'augmentation des annuités en capital de la dette et par la détérioration de l'épargne brute. La conjonction de ces deux facteurs s'observe particulièrement pour les communes dont la situation s'est le plus dégradée en 2015 alors qu'elles avaient déjà une épargne nette négative en 2014.

b) Les villes de plus de 100 000 habitants

En moyenne, l'épargne nette des villes de plus de 100 000 habitants a progressé de 164 % avec des écarts très importants à la hausse comme à la baisse. Toutefois, 10 % d'entre elles ont connu une baisse de leur épargne nette supérieure à 70 %. À **Paris**, c'est le recul de l'épargne brute qui a le plus joué. Les dotations et participations de l'État ont baissé de 98,6 M€ tandis que les ressources fiscales et d'exploitation ont diminué de 89,3 M€. Des charges exceptionnelles de 19,6 M€ ont également contribué à dégrader l'épargne brute malgré le recul des charges de gestion (- 53,5 M€). À **Limoges**, le cumul de l'augmentation des remboursements d'emprunts et de la dégradation de l'épargne brute explique la détérioration de l'épargne nette.

Quatre des 39 villes de plus de 100 000 habitants ont eu une épargne nette négative en 2015 : **Limoges**, **Rouen** et **Nice** pour la deuxième année consécutive, **Marseille** pour la troisième année consécutive. À **Marseille** et à **Nice**, cette situation perdure malgré la dynamique des ressources fiscales et d'exploitation et la diminution des annuités de la dette.

Cette analyse montre l'absence en 2015 de creusement des disparités de situation financière et d'accroissement du nombre des communes les plus en difficulté, cohérente avec la relative amélioration de la situation d'ensemble. Plusieurs constats sont cependant préoccupants. La proportion des communes en grave difficulté est importante. Les facteurs à l'origine de leur situation ont un caractère structurel. Ils tiennent d'abord au poids de l'endettement et à la dynamique excessive des charges de fonctionnement tandis que la baisse de la DGF contribue à éroder l'autofinancement. Pour ces raisons, une grande partie de ces collectivités ne sont pas parvenues à redresser leur situation en 2015 alors que l'évolution des recettes fiscales a été favorable.

B - Les finances des groupements intercommunaux[52]

Au 1er janvier 2015, la France comptait 2 133 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui couvraient une population totale de 62,9 millions d'habitants. Si leur nombre a peu évolué en 2015, 10 groupements existants se sont transformés en métropoles le 1er janvier. Huit d'entre eux ont suivi le dispositif de transformation automatique[53] (les communautés d'agglomération de **Grenoble**, **Rennes** et **Rouen** ; les communautés urbaines de **Bordeaux**, **Lille**, **Nantes**, **Strasbourg** et **Toulouse**) et deux ont suivi le dispositif de transformation facultative[54] (la communauté d'agglomération de **Montpellier** et la communauté urbaine de **Brest**).

[52] Par groupements intercommunaux, il faut entendre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

[53] La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a prévu la transformation automatique des EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants, situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, en métropole de droit commun.

[54] Un dispositif de transformation facultative concerne, d'une part, les EPCI à fiscalité propre formant un territoire de plus de 400 000 habitants, dans lequel se trouve le chef-lieu de région et, d'autre part, les EPCI à fiscalité propre au centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants, qui exerçaient déjà les compétences obligatoires des métropoles à la date d'entrée en vigueur de la loi MAPTAM.

Par ailleurs, la **métropole de Lyon**, collectivité territoriale à statut particulier, a été créée le 1er janvier 2015 en se substituant sur son territoire au département du **Rhône**. Du coup, l'analyse de l'évolution de la situation financière des groupements intercommunaux doit être menée sur deux périmètres différents selon la période sous revue : avec la **communauté urbaine de Lyon** au cours de la période 2011-2014 ; sans la communauté urbaine puis sans la **métropole de Lyon** en 2014-2015.

L'évolution d'ensemble des produits et des charges des groupements intercommunaux à fiscalité propre a été marquée en 2015 par les transferts de compétences communales aux nouvelles métropoles. De plus, les groupements ayant des budgets globalement inférieurs à ceux des communes, l'impact statistique, mesuré en pourcentage, de ces transferts de produits ou de charges est sensible.

Tableau n° 10 : évolution de la section de fonctionnement des groupements intercommunaux

en Md€	2011	2012	2013	2014 Avec CU de Lyon	2014 Hors CU de Lyon	2015	2015/2014 Hors CU et métro
Produits réels de fonctionnement	23,06	24,25	25,32	25,8	24,77	25,32	*+ 2,2 %*
dont recettes fiscales	10,86	11,75	12,53	12,86	12,36	13,20	*+ 6,8 %*
dont fiscalité directe	*6,39*	*16,31*	*17,58*	*18,21*	*17,63*	*18,6*	*+ 5,5 %*
dont fiscalité indirecte	*4,17*	*4,38*	*4,30*	*4,48*	*4,35*	*4,18*	*- 3,90 %*
dont fiscalité reversée aux communes[55]	*0,3*	*-8,94*	*-9,35*	*-9,83*	*-9,61*	*-9,58*	*- 0,37 %*
dont dotations et participations	9,71	9,76	9,85	9,83	9,42	8,93	*- 5,2 %*
dont DGF	*6,58*	*6,71*	*6,89*	*6,83*	*6,52*	*6,23*	*- 4,5 %*
Charges réelles de fonctionnement	18	19,23	20,14	21,08	20,32	20,63	*+ 1,5 %*
dont dépenses de personnel	*5,76*	*6,27*	*6,72*	*7,21*	*7,01*	*7,38*	*+ 5,2 %*
dont achats de biens et de services	*5,51*	*5,77*	*5,99*	*6,20*	*5,96*	*5,96*	*- 0,1 %*
dont autres charges de gestion courante	*3,07*	*3,19*	*3,38*	*3,39*	*3,2*	*3,14*	*- 1,8 %*
dont subventions de fonctionnement versées	*2,46*	*2,69*	*2,73*	*2,86*	*2,8*	*2,82*	*- 0,8 %*
dont charges financières	*0,63*	*0,67*	*0,7*	*0,72*	*0,7*	*0,69*	*- 2,3 %*
Épargne brute	5,05	5,03	5,18	4,72	4,46	4,69	*+ 5,3 %*

Source : Cour des comptes – données DGFiP

[55] Pour l'exercice 2011, le montant de la fiscalité reversée par les groupements intercommunaux aux communes (9,2 Md€) est intégré dans la fiscalité directe.

Les dépenses de fonctionnement des groupements intercommunaux ont ralenti en 2015 avec une progression (+ 0,31 Md€) moins importante que celle des produits de fonctionnement (+ 0,54 Md€), permettant à l'épargne brute de se renforcer de 5,3 % (+ 0,23 Md€).

1 - Un ralentissement des produits réels de fonctionnement

Les recettes fiscales des groupements intercommunaux ont augmenté de 6,8 % en 2015, soit nettement plus rapidement qu'en 2014 (+ 2,6 %), si bien que leurs produits de fonctionnement ont connu une croissance plus marquée (+ 2,2 % après + 1,9 % en 2014) en dépit de la baisse accrue des dotations et participations de l'État.

a) La baisse de la DGF

Le recul des dotations et participations de l'État (0,49 Md€ au lieu de 0,02 Md€ en 2014) est venu essentiellement de la baisse de la DGF de 0,6 Md€ (- 8,9 %).

Cette baisse a été plus forte pour les communautés de communes (- 11,9 %) que pour les communautés d'agglomération (- 8,2 %) mais avec de grandes disparités. Un dixième des communautés d'agglomération ont subi des baisses allant de 13 % à 33 %, soit les communautés de **Morlaix** (- 13 %), **Grand Cahors** (- 14 %), **Pays de Montbéliard** (- 14 %), **Muretain** (- 14 %), **Val de la Fensch** (- 14 %), **des Portes de l'Essonne** (- 14 %), **Centre Martinique** (- 14 %), **Var Esterel Méditerranée** (- 15 %), **Seine Eure** (- 15%), **de la porte du Hainaut** (- 15 %), **Pays ajaccien** (- 15 %), **Amiens** (- 15 %), **CIREST** (- 15 %), **Territoire de la côte ouest** (- 15 %), **Hérault Méditerranée** (- 16 %), **Saint-Omer** (- 16 %), **CINOR** (- 17 %), **Maubeuge Val de Sambre** (- 18 %), **Pays Nord Martinique** (- 19 %), **des villes solidaires** (- 20 %), **Grand Paris Seine Ouest** (- 22 %), **Sicoval** (- 33 %), **Cayenne Centre Littoral** (- 33 %).

Enfin, les communautés urbaines et les métropoles ont vu leur DGF diminuer de 7,6 % en moyenne. Les évolutions ont varié d'une baisse de 14,4 % à **Montpellier** à une hausse de 11,5 % à **Dijon**[56]. Une autre métropole, celle de **Grenoble**, a vu sa DGF augmenter.

[56] Cette augmentation résulte de la bonification reçue à l'occasion de la transformation du **Grand Dijon** en communauté urbaine au 1er janvier 2015.

b) Les recettes fiscales

Les recettes fiscales des groupements intercommunaux ont augmenté de 0,84 Md€ (+ 6,8 % après + 2,7 % en 2014), plus rapidement que celles des communes. Ce dynamisme a reposé uniquement sur la fiscalité directe (+ 5,5 %). Ainsi, dans les communautés urbaines et les métropoles, la fiscalité directe a progressé de 5,5 % en moyenne tandis que la fiscalité indirecte a diminué de 12 %. Toutes ces collectivités ont connu une augmentation de leur fiscalité directe sauf la **communauté urbaine de Dunkerque** dont la fiscalité indirecte, en outre, a chuté fortement (- 70 %). La même tendance a été observée au sein des communautés d'agglomération avec une progression de 4,6 % de la fiscalité directe et une diminution de 5,2 % de la fiscalité indirecte.

2 - Des charges de fonctionnement en moindre progression

Alors que les charges de fonctionnement des groupements intercommunaux avaient augmenté en 2014 de près de 4,6 %, elles ont nettement ralenti en 2015, à l'instar de celles des communes, ne progressant que de 1,5 % (+ 0,31 Md€). Cette progression a été due uniquement aux dépenses de personnel, qui ont néanmoins évolué moins vivement (+ 5,2 % en 2015 après 7,3 % en 2014). Toutes les autres dépenses de fonctionnement ont diminué.

Au sein des communautés d'agglomération, les charges de fonctionnement ont même diminué de 1 %. Au contraire, elles ont progressé plus vite que la moyenne dans les communautés urbaines et les métropoles (+ 1,6 %). Pour certaines, elles ont cependant diminué : **communautés urbaines ou métropoles d'Alençon** (- 0,4 %), **Brest** (- 0,8 %), **Lille** (- 1 %), **Le Mans** (- 1,2 %), **Le Creusot** (- 1,3 %), **Montpellier** (-2,3 %)[57], **Dunkerque** (- 11,5 %).

[57] Selon la réponse de collectivité, la baisse des charges de fonctionnement serait de 5,6 % hors effet de périmètre (transformation de la communauté d'agglomération en métropole, création d'un budget annexe des transports).

a) Des dépenses de personnel en augmentation

Les dépenses de personnel des groupements intercommunaux ont progressé de 5,2 % en 2015. Cette progression est en partie liée à l'évolution de la carte intercommunale et aux transferts de compétences et de personnels des communes vers leurs groupements. L'analyse par catégorie de groupements en est rendue délicate.

Les communautés d'agglomération ont vu leurs charges de personnel diminuer de 2,6 % sous l'effet notamment de la transformation de quatre d'entre elles en métropoles. Dans les communautés de communes, en revanche, les dépenses de personnel ont progressé (+ 7,2 %) ainsi que dans les communautés urbaines et les métropoles (+ 3,6 %) en partie en raison de transferts de personnels des communes membres vers leurs groupements. Ainsi, les dépenses de personnel des **métropoles de Grenoble** et **Nantes** ont progressé respectivement de 11 % et 15 % tandis que les villes-centres ont réduit les leurs de 6,2 % et 2 %.

Un certain nombre de groupements intercommunaux ont engagé des actions pour limiter l'évolution de leurs dépenses de personnel. La **communauté urbaine du Grand Nancy**, transformée en métropole au 1er juillet 2016**,** a obtenu une hausse de seulement 0,3 % en 2015 ce qui, d'après la collectivité, résulterait de plusieurs mesures : la refonte de l'organigramme, une priorité donnée à la mobilité interne sur les recrutements, et la fermeture de certains services.

b) Le ralentissement des achats de biens et services

Hormis les dépenses de personnel, les autres dépenses de fonctionnement des groupements intercommunaux ont baissé en 2015. Les achats de biens et de services ont très légèrement diminué pour la première année (- 0,1 % contre + 3,4 % en 2014). Cette diminution, également observée au niveau communal pour la deuxième année consécutive, ne procèderait pas seulement d'un transfert de charges interne aux ensembles intercommunaux. Elle pourrait être le signe d'un réel effort de maîtrise des dépenses.

Ainsi, la communauté d'agglomération et la ville **d'Aix-en-Provence** ont réduit leurs achats de 47 % et 7 % respectivement. Il en a été de même à **Aurillac** (- 20 % et - 5 %), **Cahors** (- 8 % et - 6 %), **Libourne** (- 28 % et - 11 %), **Menton** (- 18 % et - 4 %), **Montluçon** (- 11 % et - 8 %), **Mulhouse** (- 10 % et - 10 %), **Rodez** (- 11 % et - 2 %). Pour la communauté d'agglomération du **Grand Paris Seine Ouest**, les achats ont baissé de 12 %, il en est de même pour six de ses huit communes membres : **Boulogne-Billancourt** (- 5 %), **Chaville** (- 11 %), **Marnes-la-Coquette** (- 5 %), **Meudon** (- 4 %), **Vanves** (- 9 %), **Ville-d'Avray** (- 7 %).

c) Des subventions de fonctionnement en baisse

Les subventions de fonctionnement ont aussi diminué pour la première année (- 0,8 % contre + 4,8 % en 2014). Elles ont particulièrement chuté au sein des communautés d'agglomération (- 19 % contre + 7,3 % en 2014) et connu une croissance ralentie dans les communautés de communes (+ 1,6 % contre + 6,1 % en 2014).

Ainsi, à **Bordeaux métropole**, d'après la collectivité, une diminution de 5 % par an des subventions de fonctionnement versées aux personnes de droit privé a été appliquée depuis 2015. Un principe de dégressivité des aides aurait été mis en œuvre.

3 - Des dépenses d'investissement en baisse malgré la reprise de l'épargne brute

Alors que l'épargne brute des groupements intercommunaux avait chuté en 2014 (- 8,8 %), elle est repartie à la hausse en 2015 (+ 5,3 %) grâce à une progression des charges de fonctionnement devenue inférieure à celle des produits de fonctionnement. L'épargne nette a augmenté moins rapidement (+ 1,7 %) que l'épargne brute du fait de l'alourdissement des annuités en capital de la dette (+ 11,2 %).

Tableau n° 11 : évolution de la section d'investissement des intercommunalités

en Md€	**2011**	**2012**	**2013**	**2014 Avec CU de Lyon**	**2014 Hors CU de Lyon**	**2015**	***2015 /2014 Hors CU et métro***
Épargne nette	3,58	3,43	3,45	2,88	2,77	2,81	*+ 1,7 %*
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	3,26	3,21	3,27	3,50	3,25	3,28	*- 1 %*
dont FCTVA	*0,69*	*0,77*	*0,79*	*0,89*	*0,83*	*0,79*	*- 5,2 %*
dont subventions reçues	*1,65*	*1,49*	*1,54*	*1,66*	*1,58*	*1,58*	*- 0,25 %*
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	8,49	9,00	9,42	8,75	8,26	7,57	*- 8,3%*
dont dépenses d'équipement	*6,33*	*6,67*	*6,88*	*6,26*	*5,91*	*5,23*	*- 12 %*
dont subventions versées	*1,45*	*1,59*	*1,75*	*1,67*	*1,59*	*1,53*	*- 4,1 %*
Besoin de financement	1,84	2,59	2,88	2,49	2,36	1,86	*- 21 %*
Mobilisation (-) ou reconstitution du fonds de roulement	0,80	0,73	0,34	-0,17		0,69	
Fonds de roulement net global	4,99	5,71	5,45	5,36	5,26	5,90	*+ 12 %*
Encours de la dette	19,30	21,21	22,07	22,76	21,54	21,76	*+ 1 %*
Emprunts remboursés	*1,47*	*1,60*	*1,73*	*1,84*	*1,69*	*1,88*	*+ 11 %*
Emprunts souscrits	*2,62*	*3,32*	*2,54*	*2,33*	*2,20*	*2,23*	*+ 1,2 %*
Capacité de désendettement (en années)	3,8	4,2	4,3	4,8	4,8	4,6	-

Source : Cour des comptes – données DGFiP

En dépit de cette progression de l'épargne nette, les dépenses d'investissement ont de nouveau reculé (- 8,3 % en 2015 après 7,1 % en 2014), pour partie en raison d'un effet de cycle électoral. Ce recul de l'investissement a porté tant sur les équipements propres (- 12 %) que sur les subventions versées (- 4,1 %).

À l'instar des communes, les groupements intercommunaux ont aussi enregistré une réduction de leur besoin de financement (- 0,5 Md€).

4 - Une amélioration de la capacité de désendettement

La capacité de désendettement des groupements intercommunaux est passée de 4,8 années en 2014 à 4,6 années en 2015 sous le double effet de la progression de l'épargne brute et d'un recours modéré à la dette (+ 1 %). Après avoir été mobilisé les deux années précédentes, leur fonds de roulement net global a été augmenté (+ 0,71 Md€).

En définitive, l'amélioration de la situation financière des groupements intercommunaux en 2015 est venue de la croissance de leurs produits fiscaux (+ 0,84 Md€), de la progression maîtrisée de leurs charges de fonctionnement (+ 0,31 Md€ au lieu de 0,94 Md€ en 2014), en dépit de nouvelles compétences transférées, et de la baisse de leurs investissements (- 0,69 Md€).

C - Les finances départementales

Afin de neutraliser le changement de périmètre lié à la création de la **métropole de Lyon** au 1er janvier 2015, les données du tableau ci-après portent, de 2011 à 2015, sur l'ensemble des départements de métropole et d'outremer, moins celui du Rhône qui a transféré à la nouvelle métropole une partie de ses compétences et de ses moyens.

En outre, deux collectivités uniques Guyane et Martinique issues de la fusion de leur département et de leur région respective ont été créées au 1er janvier 2016. Dans ce contexte, le département de la Guyane a indiqué à la Cour avoir procédé à l'arrêt de ses comptes en cours d'année 2015. De ce fait, et en raison de cet arrêt anticipé des comptes, le département de Guyane a été exclu de l'analyse (de même *infra* dans l'analyse des finances régionales).

Alors que précédemment, les départements avaient vu leurs dépenses de fonctionnement augmenter plus vite que leurs recettes de fonctionnement, la progression des unes et des autres s'est ralentie en 2015, plus nettement pour les premières que pour les secondes. En conséquence, le mouvement d'érosion de l'épargne brute, subi depuis 2012, s'est poursuivi (- 0,9 %) à un rythme plus faible que l'année précédente (- 2,5 %).

Tableau n° 12 : évolution de la section de fonctionnement des départements

en Md€	2011	2012	2013	2014	2015	*2015 /2014*
Produits réels de fonctionnement	61,63	62,69	62,95	64,41	65,18	*+ 1,2 %*
dont recettes fiscales	40,40	41,04	41,46	42,95	45,03	*+ 4,9 %*
dont fiscalité directe	*18,01*	*18,81*	*19,90*	*19,95*	*20,69*	*+ 3,8 %*
dont fiscalité indirecte	*22,40*	*22,23*	*21,56*	*23,00*	*24,34*	*+ 5,8 %*
dont dotations et participations	18,56	18,45	18,73	18,49	17,26	*- 6,7 %*
dont DGF	*11,90*	*11,92*	*11,93*	*11,46*	*10,44*	*- 8,9 %*
Charges réelles de fonctionnement	53,02	54,82	56,27	57,88	58,72	*+ 1,4 %*
dont dépenses de personnel	*10,91*	*11,28*	*11,57*	*11,89*	*12,06*	*+ 1,5 %*
dont achats de biens et de services	*5,51*	*5,50*	*5,55*	*5,50*	*5,30*	*- 3,6 %*
dont autres charges de gestion courante	*7,06*	*6,92*	*7,06*	*7,10*	*7,11*	*+ 0,1 %*
dont dépenses sociales	*26,01*	*27,55*	*28,57*	*29,75*	*30,71*	*+ 3,2 %*
dont subventions de fonctionnement	*2,45*	*2,47*	*2,50*	*2,51*	*2,48*	*- 1,2 %*
dont charges financières	*0,84*	*0,88*	*0,87*	*0,92*	*0,88*	*- 3,5 %*
Épargne brute	8,61	7,46	6,69	6,52	6,46	*- 0,9 %*

Source : Cour des comptes – données DGFiP

1 - L'évolution ralentie des recettes de fonctionnement

En 2015, les recettes de fonctionnement des départements ont augmenté globalement de 1,2 % au lieu de 2,3 % l'année précédente. Ce ralentissement est la résultante de deux mouvements contraires : le dynamisme de la fiscalité directe et indirecte[58] (+ 2,08 Md€) a plus que compensé l'accentuation de la baisse des dotations de l'État (- 1,02 Md€), engagée en 2014.

[58] Les autres recettes des départements, qui représentent moins de 5 % de leurs recettes de fonctionnement, sont composées notamment des produits des services et du domaine, des autres produits de gestion courante, des produits financiers et des produits exceptionnels. Elles ont baissé de 2,6 % en 2015.

Localement, les évolutions ont été contrastées. Ainsi, 46 départements ont connu une augmentation sensible de leurs recettes de fonctionnement, comprise entre 1 % (**Vaucluse**) et 7,8 % (**Hauts-de-Seine**). Au contraire, 25 départements ont subi une baisse de leurs recettes de fonctionnement, d'une ampleur généralement limitée, mais qui a pu être sensible (2,0 % dans le **Territoire de Belfort**, 2,2 % en **Aveyron**, 2,9 % en **Ariège**, 2,9 % dans le **Cher**, 3,5 % dans les **Pyrénées-Atlantiques**) et même forte (10,3 % dans la **Creuse**).

a) L'accentuation de la baisse des dotations

Les dotations et participations de l'État ont diminué de 6,7 % en 2015, soit de 1 229 M€ au lieu de 256 M€ en 2014. Cette évolution a résulté essentiellement de la baisse de la DGF qui a atteint 1,02 Md€ contre 460 M€ l'année précédente. La contribution des départements au redressement des comptes publics (y compris le **Rhône**) avait été arrêtée à 1 148 M€ dans la loi de finances initiale pour 2015.

En moyenne de 8,9 %, la baisse de la DGF a été variable localement, allant de 2,9 % dans la **Lozère** à 30 % dans les **Yvelines**. Par département, en effet, le montant de la baisse est calculé en fonction d'un indice synthétique représentatif de ses niveaux de charges et de ses ressources[59]. En outre, le montant de la DGF, auquel est appliqué cette baisse, est lui-même variable au regard du budget des départements.

b) Des recettes fiscales dynamiques

Les recettes fiscales des départements se sont accrues de 4,9 % en 2015, plus fortement que l'année précédente (+ 3,6 %), soit un gain de 2 084 M€, près de deux fois supérieur à la baisse des dotations de l'État. Ce mouvement de hausse a été très variable : de moins de 1 % dans **l'Indre**, la **Haute-Corse** et la **Lozère**, il a pu atteindre 12 % dans le **Var** et 11 % dans les **Hauts-de-Seine**. Seuls cinq départements n'en ont pas bénéficié : l'**Aveyron** (- 0,1 %), la **Nièvre** (- 0,3 %), la **Meuse** (- 0,4 %), le **Territoire de Belfort** (- 0,4 %) et la **Martinique** (- 0,5 %)[60].

[59] Soit un indice synthétique prenant en compte, à hauteur de 70 %, le revenu moyen par habitant et l'effort fiscal du département à hauteur de 30 %.

[60] Le département de **Mayotte** se distingue par une augmentation de ses produits fiscaux de près de 27 %.

La croissance des produits fiscaux est venue en premier lieu de la fiscalité indirecte (+ 5,8 %), déjà dynamique en 2014, qui a procuré aux départements un surcroît de ressources de 1,34 Md€ en 2015. Celui-ci a dépassé 10 % dans une douzaine de départements et s'est même élevé à 25 % dans les **Hauts-de-Seine**. À l'opposé, 10 départements ont subi une baisse de leurs impôts indirects, parfois sensible comme à **Paris** (- 5,9 %).

Ce dynamisme de la fiscalité indirecte a été porté par les droits de mutation à titre onéreux[61] qui ont crû de 16 % globalement, de 1,3 % dans le **Cher** à 38 % dans les **Hauts-de-Seine**. Cette forte croissance s'expliquerait par un volume de ventes plus important en 2015[62]. Alors que 95 départements ont enregistré une augmentation de leurs DMTO, celle-ci a été supérieure à 18 % dans la moitié d'entre eux. À l'exception de sept départements (**Indre**, **Isère**, **Martinique**, **Mayenne**, **Mayotte**, **Morbihan** et **Paris**) qui ont maintenu le taux d'imposition des DMTO à 3,80 % et le département de la **Côte-d'Or** à 4,45 %, les autres ont appliqué le taux d'imposition maximum de 4,50 %.

En second lieu, la progression accélérée des recettes fiscales en 2015 a été due aux impôts directs dont les produits se sont accrus de 3,8 %. Après la quasi-stagnation de l'année précédente (+ 0,17 %), les départements en ont retiré un surcroît de ressources de 747 M€. Ce dynamisme retrouvé de la fiscalité directe est venu à la fois des impôts sur les entreprises et des impôts sur les ménages. Le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a progressé de 4,5 % (après un recul de 2,4 % en 2014) et celui de la taxe sur le foncier bâti (TFB) de 3,3 %, rapportant des suppléments de ressources respectivement de 336 M€ et 407 M€.

Toutefois, tous les départements n'ont pas bénéficié également de ce dynamisme de la fiscalité directe. La croissance du produit de la CVAE a varié de 0,1 % dans le **Jura** et la **Saône-et-Loire** jusqu'à 16 % à **Paris** tandis que 15 départements ont enregistré une baisse de ce produit, qui est allée jusqu'à - 26 % en **Territoire de Belfort**. Pour la TFB, l'amplitude des augmentations a été encore plus importante, de 1,1 % pour Paris à 23 % dans le **Var**, le département de **Mayotte** étant le seul à enregistrer une baisse (- 90 %).

---

[61] Les produits des autres impôts indirects ont connu l'évolution suivante : + 0,3 % pour les taxes liées aux véhicules et - 2,1 % pour les impôts et taxes spécifiques liés à la production énergétique et industrielle.

[62] Selon les estimations réalisées par l'Insee en décembre 2015, le nombre de transactions réalisées au cours des douze derniers mois aurait été de 803 000 au lieu de 694 000 au cours de la même période de 2014.

Au total, malgré le constat général d'une accélération des produits fiscaux, 13 départements ont subi un recul de leur fiscalité directe (**Haute-Garonne, Mayotte, Territoire de Belfort)** ou indirecte (**Aveyron, Cantal, Corrèze, Haute-Corse, Haute-Loire, Lozère, Martinique, Meuse, Nièvre, Paris**).

2 - Une moindre progression des charges de fonctionnement

En 2015, les dépenses de fonctionnement des départements ont progressé à un rythme (+ 1,4 %) nettement moins rapide que les années antérieures (+ 3,0 % en moyenne de 2009 à 2014). Ce ralentissement est venu des deux principales composantes des dépenses de fonctionnement : les dépenses sociales et les dépenses de rémunération des personnels.

a) Des dépenses sociales un peu moins dynamiques

Les dépenses sociales des départements représentent 52 % de leurs charges de fonctionnement. Leur progression, très vive au cours de la période 2011-2014 (+ 4,5 % en moyenne), s'est établie à 3,2 % en 2015.

Ce dynamisme des dépenses sociales s'explique notamment par l'augmentation soutenue (4 % en 2015 après 5,3 % en 2014) des aides à la personne qui correspondent principalement à trois dispositifs d'allocations individuelles : le revenu de solidarité active (RSA), l'aide aux personnes dépendantes avec notamment l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et l'aide aux personnes handicapées avec la prestation de compensation du handicap (PCH). En particulier, les dépenses relatives au RSA ont augmenté de 6,7 % en 2015 (après 9,1 % l'année précédente). Globalement, cette hausse, encore forte, a été favorisée par l'effet conjugué des deux revalorisations successives du montant du RSA en 2015 (0,9 % au 1er janvier et 2 % au 1er septembre) et l'augmentation du nombre de foyers bénéficiaires (de 4,3 % de décembre 2014 à décembre 2015)[63].

Les dépenses dites d'hébergement, liées au financement par les départements des établissements sociaux et médico-sociaux, ont augmenté au rythme de 2,1 % en 2015 après 2,2 % en 2014.

[63] Source : note de conjoncture de la CNAF – n° 13 mars 2016.

Localement, seuls cinq départements sont parvenus à réduire leurs dépenses sociales : **Aveyron** (- 0,9 %), **Haute-Loire** (- 1 %)[64], **Bas-Rhin** (- 1,1 %), **Martinique** (- 1,8 %) et **Corse du Sud** (- 2,8 %). Six autres ont réussi à contenir leur progression : **Alpes-Maritimes** (+ 0,16 %), **Haut-Rhin** (+ 0,35 %), **Lozère** (+ 0,79 %), **Orne** (+ 0,81 %)[65], **Gard** (+ 0,93 %) et **Seine-Saint-Denis** (+ 1,01 %).

Selon le département de l'**Aveyron**, certaines mesures prises expliqueraient la baisse des dépenses sociales : recentralisation des missions de prévention-santé, encadrement de la tarification des établissements sociaux et médico-sociaux, nouveau mode de gestion de l'allocation des personnes âgées par télégestion et E-Cesu, reprise en régie directe des mesures d'action éducative en milieu ouvert. Selon le département du **Bas-Rhin**, la baisse concernerait principalement les dépenses relatives aux personnes âgées, grâce à la mise en place du nouveau mode de versement de l'aide sociale relative aux frais d'hébergement et des forfaits aide-ménagère.

À l'opposé, la progression des dépenses sociales a été supérieure à 5 % dans 17 départements dont le **Val-d'Oise** (+ 6,2 %), la **Guadeloupe** (+ 6,8 %) et **Mayotte** (+ 10,2 %).

b) La décélération des dépenses de personnel

Alors qu'au cours des années précédentes les dépenses de personnel des départements avaient augmenté à un rythme soutenu (2,6 % en moyenne annuelle de 2009 à 2014), leur progression s'est établie à 1,5 % en 2015. Une grande diversité de situation est observée. Les départements ayant enregistré la progression la plus rapide de leurs dépenses de personnel en 2015 sont : la **Creuse** (+ 4,1 %), la **Haute-Saône** (+ 4,1 %)[66], la **Corse-du-Sud** et l'**Ariège** (+ 4,2 %), l'**Ardèche** (+ 4,6 %), la **Haute-Savoie** (+ 5,3 %), l'**Aveyron** (+ 7,2 %)[67], la

[64] Selon la réponse du département de la Haute-Loire, la baisse de ses dépenses sociales s'expliquerait par une application plus systématique du rattachement des charges à l'exercice à la suite des observations de la chambre régionale des comptes.
[65] Selon la réponse du département, cette faible évolution résulterait principalement d'un changement intervenu dans les nouvelles modalités de paiement des frais de séjour aux établissements pour personnes handicapées.
[66] D'après la réponse du département, cette augmentation aurait été favorisée par la mise à disposition de personnels contre remboursements d'opérateurs.
[67] Selon la réponse du département, cette augmentation serait en partie due à des transferts de charges assortis de compensations sur d'autres chapitres budgétaires.

Martinique (+ 7,2 %) et **Mayotte** (+ 12 %). Dans 26 départements, la hausse a été limitée à moins de 1 %, voire été proche de la stabilité comme dans le **Bas-Rhin** (+ 0,06 %), l'**Yonne** (+ 0,08 %), la **Guadeloupe** (+ 0,1 %) et l'A**llier** (+ 0,2 %).

Enfin, sept départements sont parvenus à faire baisser leurs dépenses de personnel, légèrement comme le **Loir-et-Cher** (- 0,39 %), la **Nièvre** (- 0,52 %), les **Yvelines** (- 0,84 %), le **Loiret** (- 1,2 %), la **Lozère** (- 1,5 %) ou plus sensiblement comme **Paris** (- 4,2 %) et la **Loire-Atlantique** (- 4,4 %)[68].

c) La contraction des autres postes de dépenses

En 2011, les achats de biens et de services des départements se sont stabilisés avant d'entrer dans un mouvement de contraction en 2014 (- 0,8 %)[69], amplifié en 2015 (- 3,6 %). Bien qu'elles ne pèsent que moins d'un dixième des charges de fonctionnement des départements, leur évolution a entraîné une économie globale de 199 M€ pour la seule année 2015. Dans huit départements, les dépenses comptabilisées font apparaître une baisse supérieure à 10 % : l'**Indre** (- 10 %), les **Hautes-Alpes** (- 11 %), la **Moselle** (- 12 %), la **Martinique** (- 16 %), la **Savoie** (- 34 %)[70], le **Bas-Rhin** (- 36 %)[71], la **Creuse** (- 49 %) et la **Vienne** (- 58 %)[72].

De même, les « autres charges de gestion », qui représentent 12 % du montant total de charges de fonctionnement, ont connu une progression modérée de 1,1 % par an en moyenne de 2010 à 2013, avant de ralentir en 2014 (+ 0,6 %) et en 2015 (+ 0,1 %). Dans la moitié des départements, cette baisse a été supérieure à 1 %, jusqu'à dépasser 10 % dans les **Pyrénées-Orientales** (- 13 %) et le **Gers** (- 41 %).

---

[68] Ce département a indiqué, dans sa réponse à la Cour, ne plus créer de postes depuis 2015 et redéployer les postes vacants vers des missions jugées prioritaires (protection de l'enfance, nouveaux collèges).

[69] Pour l'ensemble des départements, dont le Rhône, la baisse a été de 1,4 % en 2014.

[70] Selon la réponse du département, cette forte baisse s'expliquerait essentiellement par le transfert de certaines charges au budget annexe des transports scolaires. À périmètre constant, la baisse des achats s'établirait à près de 4 %.

[71] Cette forte diminution résulterait, selon la réponse du département, de la création d'un budget annexe des transports scolaires. En contrepartie, une subvention versée à ce budget annexe augmenterait les « autres charges de gestion ».

[72] Selon la réponse du département, la baisse ne serait que 6,8 % après retraitement d'opérations exceptionnelles liées à la récupération de TVA au titre du transport scolaire.

Pour ces deux postes de dépenses, au regard de l'ampleur des réductions obtenues en 2015, on peut s'interroger, dans certains cas, sur la réalité des économies réalisées. Certains départements ont pu se livrer à des reports de charges sur l'exercice suivant. En outre, la contraction des achats de biens et services coïncide parfois avec le gonflement des « autres charges de gestion », comme dans le **Morbihan** (- 2,9 % et + 3,2 %), en **Gironde** (- 3,9 % et + 4,4 %), dans le **Lot-et-Garonne** (- 5,9 % et + 4,5 %) et le **Bas-Rhin** (- 35,9 % et + 43,4%).

De même, en 2015, les départements ont réduit leurs subventions de fonctionnement, globalement de 1,2 %, les ramenant ainsi à leur niveau de 2012. Toutefois, cette évolution recouvre des situations disparates puisque des baisses importantes (- 27 % en **Meurthe-et-Moselle**[73], - 19 % dans les **Vosges**, - 17 % en **Guadeloupe**, - 16 % dans les **Hauts-de-Seine**) côtoient des hausses qui ne le sont pas moins (+ 15 % en **Ariège**, + 24 % en **Savoie**, + 27 % dans le **Gers**, + 28 en **Corse-du-Sud** et + 29 % dans l'**Aude**[74]).

Enfin, alors que l'encours de la dette a poursuivi son augmentation, les frais financiers des départements ont reculé de 3,5 % en 2015 après avoir connu une hausse de 5,2 % l'année précédente. Cette évolution peut surprendre au regard de la croissance de leur dette.

Au total, les départements ont pu atténuer en 2015 l'impact de la progression encore forte des dépenses sociales sur leurs charges de fonctionnement grâce au ralentissement de leurs dépenses de personnel et la réduction de leurs autres charges. Globalement, ils sont parvenus à maîtriser l'évolution de leurs budgets de fonctionnement hors dépenses sociales, avec une baisse de 0,46 % au lieu d'une hausse de 1,6 % en 2014. En tendance, une économie de 570 M€ a ainsi été réalisée, qui a permis de compenser plus de la moitié de la baisse des dotations et participations de l'État.

Localement, 19 départements sont parvenus à contenir à moins de 1 % l'augmentation de leurs dépenses totales de fonctionnement. 11 autres ont même réussi à les faire baisser par des actions plus particulièrement ciblées sur certains postes : de 1,5 % dans les **Pyrénées-**

[73] Selon la réponse du département, hors un changement d'imputation comptable des subventions versées aux autorités organisatrices des transports, la baisse serait de seulement 3,8 %.

[74] Selon la réponse du département, la reprise en régie du fonds unique logement (FUL) et la gestion de l'enveloppe du fonds social européen (FSE) expliqueraient cette forte augmentation.

Atlantiques et 10,5 % dans la **Creuse** (achats de biens et de services et autres charges de gestion courante), 1,4 % en **Martinique** et 2,7 % en **Haute-Loire** (réduction des aides à la personne)[75] et 2,3 % dans le **Gers** (baisse des dépenses sociales).

3 - Une poursuite de la diminution de l'épargne brute et une baisse marquée de l'autofinancement

La progression de leurs dépenses de fonctionnement, plus importante que celle de leurs recettes de fonctionnement, a continué à détériorer l'épargne brute des départements. Contrairement aux exercices précédents où elle s'était fortement dégradée, avec une baisse de 24 % de 2011 à 2014, elle n'a reculé que de 0,9 % en 2015.

L'épargne brute s'est dégradée dans la majorité des départements. Dans quatorze départements, cette dégradation a dépassé 20 %. L'épargne brute a été divisée par deux dans le Pas-de-Calais. Toutefois, pour trente-cinq départements, l'amélioration de l'épargne brute a excédé 1 %. Elle a même parfois dépassé 40 % : **Maine-et-Loire** (+ 45 %), **Var** (+ 72 %) et **Gard** (+ 80 %).

Les départements pris dans leur ensemble ont, par ailleurs, connu en 2015 une baisse (- 5,5 %) de leur capacité d'autofinancement nette (ou épargne nette)[76]. Cette baisse a résulté de l'accroissement des remboursements d'emprunts, consécutif au gonflement de leur dette au cours des années précédentes.

En 2015, huit départements (**Ardennes, Cher, Creuse, Nièvre, Nord, Pas-de-Calais, Val-d'Oise, Mayotte**) présentaient une capacité d'autofinancement négative, au lieu de cinq l'année précédente (**Creuse, Gard, Nord, Val-d'Oise, Mayotte**). Ces cinq départements sont dans cette situation pour la deuxième année consécutive.

4 - La poursuite du recul de l'investissement

Les recettes d'investissement des départements ont progressé de 2,6 % (+ 76 M€) en 2015 en dépit de la baisse sensible (- 11 %, soit

[75] De respectivement - 1,9 % en **Martinique** et -1 % en **Haute-Loire**.
[76] Soit l'épargne brute après remboursement des annuités d'emprunt en capital.

- 161 M€) des subventions d'investissement reçues. Cette progression s'explique par l'accroissement des versements du FCTVA (+ 162 M€) et des autres recettes d'investissement (+ 75 M€). Elle s'est révélée insuffisante pour compenser le recul de l'épargne nette (- 216 M€).

Tableau n° 13 : évolution de la section d'investissement des départements

en Md€	2011	2012	2013	2014	2015	2015 /2014
Épargne nette	5,99	4,93	4,13	3,84	3,63	*- 5,5 %*
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	3,01	2,96	3,00	2,88	2,95	*+ 2,6 %*
dont FCTVA	*1,04*	*0,99*	*0,93*	*0,96*	*1,12*	*+ 17 %*
dont subventions reçues	*1,50*	*1,52*	*1,59*	*1,53*	*1,36*	*- 11 %*
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	11,44	11,22	10,89	10,53	9,68	*- 8 %*
dont dépenses d'équipement	*6,61*	*6,45*	*6,40*	*6,23*	*5,73*	*- 8,1 %*
dont subventions versées	*4,48*	*4,40*	*4,23*	*4,04*	*3,70*	*- 8,3 %*
Besoin de financement	2,44	3,33	3,76	3,81	3,10	*- 19 %*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	0,93	-0,17	-0,28	-0,14	+0,37	*+ 364 %*
Fonds de roulement net global	5,02	5,13	5,15	5,35	6,16	*+ 15 %*
Encours de la dette	29,79	30,44	31,47	32,80	33,69	*+ 2,9 %*
remboursements d'emprunts	*2,62*	*2,53*	*2,55*	*2,68*	*2,83*	*+ 5,6 %*
emprunts souscrits	*3,89*	*3,73*	*3,62*	*3,79*	*3,58*	*- 5,6 %*
Capacité de désendettement (en années)	3,5	4,1	4,7	5	5,2	-

Source : Cour des comptes – données DGFiP

Dans ces conditions, les investissements des départements ont continué de reculer pour la cinquième année consécutive. En 2015, ce recul s'est élevé à 8 %, soit 847 M€. Le montant des investissements était inférieur de 29 % à celui de 2009[77]. Cette nouvelle contraction des

[77] Les dépenses d'investissement de l'ensemble des départements sont passées de 13 758 M€ en 2009 à 10 530 M€ en 2014, soit une baisse de 3 228 M€.

dépenses d'investissement a touché tant les dépenses d'équipement (- 8,1 %) que les subventions versées (- 8,3 %)[78].

Localement, elle a dépassé 10 % dans 39 départements, notamment l'**Allier** (- 30 %), l'**Indre** (- 35 %), la **Seine-Saint-Denis** (- 35 %) et le **Nord** (- 36 %). À l'opposé, seulement 21 départements ont accru leurs dépenses d'investissement, dont trois de plus de 10 % : **Val-d'Oise** (+ 13 %), **Vosges** (+ 21 %)[79] et **Val-de-Marne** (+ 28 %).

Il n'existe pas de relation étroite entre l'évolution des investissements des départements et celle de leur autofinancement net[80]. Ainsi, sur les 90 départements qui ont constaté une baisse de ce dernier, 18 départements (**Ardèche, Aude, Charente-Maritime, Corrèze, Gers, Ille-et-Vilaine, Isère, Jura, Haute-Loire, Lot, Meuse, Haute-Saône, Sarthe, Yvelines, Vosges, Val-de-Marne, Val-d'Oise et Martinique**) ont néanmoins choisi d'accroître leurs dépenses d'investissement[81].

5 - Une capacité de désendettement stable

En raison de la baisse de leur épargne nette (- 216 M€), de l'accroissement de leurs recettes d'investissement (+ 76 M€) et de l'important recul de leurs dépenses d'investissement (- 847 M€), les départements ont sensiblement réduit leur besoin de financement (- 710 M€). Leur fonds de roulement s'est renforcé à cause d'un encours de dette qui s'est alourdi de 2,9 %, soit 886 M€. La croissance cumulée de l'endettement des départements depuis 2011 est de 13 %, soit 3,9 Md€. Enfin, leur ratio de désendettement s'est détérioré (5,2 années en 2015 contre 4,5 années en 2014).

Il apparaît au total que le mouvement de dégradation des finances des départements pris dans leur ensemble, a connu un répit en 2014, dû en premier lieu à la croissance accélérée de leurs recettes fiscales et, en second lieu, à leurs efforts de gestion.

---

[78] La baisse des subventions d'investissement versées s'est particulièrement portée sur les communes (- 10,5 %) et les personnes de droit privé (- 9,7 %).

[79] Selon la réponse du département, cette forte augmentation résulterait de l'intégration dans le budget principal d'actifs comptabilisés auparavant au sein d'un budget annexe.

[80] Le coefficient de corrélation est de 0,26 entre l'évolution de montant de l'épargne nette et l'évolution du montant des dépenses d'investissement.

[81] Les départements du **Jura**, de la **Meuse** et de la **Martinique** ont tout de même réduit leurs dépenses d'équipement propre. L'accroissement de leurs dépenses d'investissement est notamment le fait des subventions d'investissement versées.

D - Les finances régionales

Globalement, les régions ont vu en 2015 leurs charges de fonctionnement progresser de nouveau plus rapidement que leurs produits de fonctionnement. L'évolution des premières s'est accélérée par rapport à l'année précédente si bien que la croissance retrouvée des secondes, après le recul constaté en 2014, n'a pu empêcher le maintien de l'effet de ciseaux observé depuis 2011.

Tableau n° 14 : évolution de la section de fonctionnement des régions

en Md€	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	***2015 /2014***
Produits réels de fonctionnement	22,17	22,50	22,86	22,58	22,93	*+ 1,5 %*
dont recettes fiscales	12,14	12,30	12,58	13,65	14,98	*+ 9,8 %*
dont fiscalité directe	*4,33*	*4,44*	*4,74*	*4,63*	*4,81*	*+ 3,8 %*
dont fiscalité indirecte	*7,81*	*7,86*	*7,84*	*9,01*	*10,18*	*+ 13 %*
dont dotations et participations	9,73	9,92	10	8,64	7,60	*- 12 %*
dont DGF	5,45	5,45	5,46	5,27	4,82	*- 8,5 %*
Charges réelles de fonctionnement	16,70	17,15	17,57	17,83	18,33	*+ 2,8 %*
dont dépenses de personnel	*2,86*	*2,97*	*3,06*	*3,19*	*3,27*	*+ 2,7 %*
dont achats de biens et de services	*1,79*	*1,88*	*2,00*	*2,04*	*2,08*	*+ 1,9 %*
dont autres charges de gestion courante	*6,92*	*7,17*	*7,38*	*7,38*	*7,55*	*+ 2,3 %*
dont subventions de fonctionnement versées	*4,54*	*4,48*	*4,47*	*4,44*	*4,74*	*+ 6,6 %*
dont charges financières	*0,56*	*0,59*	*0,61*	*0,62*	*0,63*	*+ 2 %*
Épargne brute	5,47	5,35	5,29	4,75	4,60	*- 3,2 %*

Source : Cour des comptes – données DGFiP

L'évolution de la situation financière des régions est présentée ci-après dans le cadre de la délimitation qui prévalait avant la fusion de certaines d'entre elles, décidée par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, qui a ramené leur nombre à treize en métropole à compter du 1er janvier 2016.

Par ailleurs, il convient de noter que l'évolution des produits et des charges de fonctionnement des régions, constatée en 2015, intègre

l'impact de nouveaux transferts de compétences de l'État, accompagnés de transferts de moyens, en matière de gestion des fonds européens[82] et de formation professionnelle (personnes handicapées, détenus, validation des acquis de l'expérience).

1 - Des produits de fonctionnement soutenus par une fiscalité dynamique

L'année 2014 avait été marquée par une baisse de 1,2 % des produits de fonctionnement des régions. Globalement, leur progression de 1,5 % en 2015 a été la résultante de deux mouvements contraires : la hausse à un rythme toujours très soutenu des ressources fiscales a prévalu sur la baisse des dotations et participations de l'État.

Plus précisément, 15 régions[83] ont connu une hausse de leurs produits de fonctionnement, de 0,3 % en **PACA** et à **La Réunion**, et 0,5 % en **Rhône-Alpes** à 9,1 % en **Midi-Pyrénées**. À l'opposé, les autres régions ont vu leurs produits de fonctionnement diminuer dans des proportions allant jusqu'à 2,3 % en **Bourgogne** et en **Guadeloupe**, 3,7 % en **Basse-Normandie**.

Pour six de ces régions (**Auvergne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Limousin et Poitou-Charentes**), la baisse de la DGF explique à elle seule la diminution des produits réels de fonctionnement. Pour les quatre autres régions (**Basse-Normandie, Bourgogne, Guadeloupe et Martinique**), celle-ci est due aux autres recettes.

a) Des recettes fiscales en augmentation

Les régions ont bénéficié en 2015 d'une augmentation de leurs recettes fiscales de 9,8 % (après 8,5 % en 2014), soit un gain de 1,34 Md€ permis en partie par la fiscalité transférée par l'État (+ 0,54 Md€).

---

[82] Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 et article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

[83] **Alsace, Aquitaine, Franche-Comté, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Rhône-Alpes, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, La Réunion et collectivité territoriale de Corse**.

À l'exception de la **Guadeloupe** (-14 %), toutes les régions ont profité en 2015 du dynamisme de leurs produits fiscaux. Globalement, celui-ci a été dû à la fiscalité indirecte (+ 13 %) mais aussi à la fiscalité directe (+ 3,8 %). Les régions **Midi-Pyrénées** et **Picardie** sont les seules dont les produits fiscaux ont augmenté, de 6,8 % et 9,2 % respectivement, malgré le recul des impôts directs de 0,4 % dans la première et leur stabilité dans la seconde.

b) Les dotations

En 2015, le montant des dotations et participations en faveur des régions a baissé de 12 %, soit de plus de 1,04 Md€ après 1,36 Md€ en 2014. Les trois principales dotations de fonctionnement (dotation globale de fonctionnement, dotation d'apprentissage et de formation professionnelle, dotation générale de décentralisation)[84] ont reculé de 19 % du fait des diminutions conjuguées de la DGF (- 0,45 Md€) et de la dotation d'apprentissage et de formation professionnelle (- 0,90 Md€)[85]. Seule la région de la Guadeloupe n'a pas subi une baisse de ressources issues des dotations. Par ailleurs, les participations (0,84 Md€) se sont accrues de 0,33 Md€ (+ 64 %), essentiellement en raison de la délégation de la gestion des fonds européens[86].

2 - Une hausse des charges de fonctionnement en partie liée à des transferts de compétences

Pour plus de la moitié, les charges de fonctionnement des régions sont relatives à trois grands blocs de compétences : l'enseignement (20 %), la formation professionnelle et l'apprentissage (18 %) et le transport de voyageurs (17 %)[87]. Après être parvenues à en ralentir la progression en 2014 (+ 1,5 %), les régions ont retrouvé en 2015 un taux de croissance de 2,8 % similaire à celui des exercices 2011 à 2013. Cette

[84] Ces trois dotations représentent 25 % des recettes de fonctionnement des régions, soit 5,8 Md€ en 2015, dont 4,8 Md€ pour la DGF.
[85] La DGD a été augmentée de 6 M€.
[86] Les dotations et participations comprennent aussi les compensations, attributions et autres participations (0,97 Md€).
[87] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

croissance est notamment due aux transferts des fonds européens compensés en recettes (cf. *supra*)[88].

Seulement deux régions, **Centre-Val-de-Loire** (pour la seconde année consécutive) et **Alsace**, sont parvenues à stabiliser leurs charges de fonctionnement. Six autres régions ont réussi à les diminuer, de façon légère en **Bretagne** (- 0,2 %) et à **La Réunion** (- 0,5 %) ou plus sensible en **Haute-Normandie** (- 1,1 %), **Basse-Normandie** (- 2,3 %) et **Bourgogne** (- 2,3 %), voire importante en **PACA** (- 6,2 %).

Parmi les autres régions, des hausses importantes ont été enregistrées en métropole, notamment en **Aquitaine** (+ 4,6 %), **Nord-Pas-de-Calais** (+ 6,9 %), **Languedoc-Roussillon** (+ 8,2 %), **Poitou-Charentes** (+ 8,4 %) et **Midi-Pyrénées** (+ 23 %), et outremer, à la **Guadeloupe** (+ 6,7 %), à la **Martinique** (+ 12 %).

a) Le ralentissement des dépenses de personnel

En 2015, les charges de personnel (3,27 Md€) ont globalement augmenté de 2,7 % au lieu de 3,7 % par an en moyenne de 2011 à 2014. Les hausses les plus importantes ont été constatées dans les régions **Pays de la Loire** (+ 3,4 %)[89], **Picardie** (+ 3,9 %), **Midi-Pyrénées** (+ 4,2 %), **Champagne-Ardenne** (+ 4,8 %) et **Basse-Normandie** (+ 5,2 %).

Seulement quatre régions sont parvenues à maîtriser leurs dépenses de personnel : **Bretagne** (+ 0,6 %), **Alsace** (+ 0,7 %), **Haute-Normandie** (+ 0,8 %) et surtout **Lorraine** (- 0,1 %). Ce résultat aurait été obtenu, selon la région **Bretagne**, par l'allongement des délais de recrutement sur les postes permanents, le recours accru à la mobilité interne et la limitation du recours aux agents temporaires. Dans la région **Alsace**, il résulterait selon la collectivité[90] de différentes mesures : réorganisations internes de services, non remplacement des départs des agents, allongement du délai de recrutement et suppression des recrutements pour besoin occasionnel ou saisonnier. Dans la région **Haute-Normandie**, la

[88] Retraitées du montant des fonds européens reversés à d'autres bénéficiaires (+ 236 M€ en 2015), la progression des charges de fonctionnement en 2015 serait identique à celle de 2014.
[89] Selon la région, l'augmentation serait due notamment au recrutement de personnels pour la nouvelle gestion déléguée des fonds européens.
[90] Désormais, la région **Grand Est**.

faible baisse proviendrait, selon la collectivité[91], de l'intégration dans le statut de la fonction publique territoriale de 250 agents détachés de l'État, qui a entraîné une baisse des cotisations retraite, et de l'ajustement du versement transport au montant strictement dû.

b) La progression toujours sensible des autres charges

L'année 2015 a confirmé le ralentissement des achats de biens et de services. Globalement, ceux-ci ont progressé à un taux de 1,9 %, proche de celui de 2014 (+ 2,0 %) mais nettement inférieur à celui des quatre années précédentes qui les avaient vus s'alourdir d'un tiers, soit de 7,4 % par an en moyenne.

Par collectivité, les évolutions ont été très contrastées. 14 régions ont obtenu une baisse de leurs achats de biens et de services comptabilisés de 2015, qui a pu atteindre des taux élevés notamment en **Bretagne** (- 6,5 %), **Limousin** (- 7,4 %), **Franche-Comté** (- 11 %), **Haute-Normandie** (- 13 %) et **Martinique** (- 14 %). Inversement, des hausses fortes ont été enregistrées dans certaines régions : **Nord-Pas-de-Calais** (+ 7,4 %), **Île-de-France** (+ 9,1 %), **Poitou-Charentes** (+ 10 %), **Champagne-Ardenne** (+ 12 %), **PACA** (+ 14 %) ainsi qu'en **Guadeloupe** (+ 26 %).

Les autres charges de gestion courante hors subvention[92], restées stables en 2014, ont repris leur croissance à un taux de 2,3 % en 2015, voisin de la tendance des années précédentes. Par collectivité, les hausses ont été très variables, les plus importantes étant comptabilisées par les régions **Midi-Pyrénées** (+ 8,1 %), **Nord-Pas-de-Calais** (+ 13 %), **Poitou-Charentes** (+ 13 %) ainsi que **Guadeloupe** (+ 6,6 %) et **Martinique** (+ 10 %). Onze régions ont réduit leurs autres charges de gestion, de façon généralement marginale sauf la région **Bourgogne** (- 2,1 %).

Les subventions de fonctionnement versées, qui avaient connu une quasi-stabilité en 2010 et 2011, puis de légères baisses au cours des trois années suivantes, sont reparties vivement à la hausse (+ 6,6 %), atteignant un niveau inégalé. Cette hausse a été particulièrement forte dans les

[91] Désormais, la région **Normandie**.

[92] Les autres charges de gestion courante comprennent notamment des aides à la personne (stagiaires de la formation professionnelle, bourses, etc.), les indemnités de présence des élus.

régions **Poitou-Charentes** (+ 9,8 %), **Lorraine** (+ 11 %), **Aquitaine** (+ 15 %), **Corse** (+ 25 %), **Languedoc-Roussillon** (+ 24 %), **Martinique** (+ 38 %) et **Midi-Pyrénées** (+ 70 %). À l'opposé, huit régions ont versé moins de subventions, notamment **PACA** (- 4,9 %), **Basse-Normandie** (- 5,0 %) **Bourgogne** (- 6,6 %) et **La Réunion** (- 5,6 %).

Enfin, les frais financiers ont augmenté de 2,0 %, soit davantage que l'année précédente (+ 1,1 %). Ils se sont alourdis de plus d'un quart (26 %) en six ans.

3 - La poursuite de l'érosion de l'épargne brute

En 2015, l'épargne brute des régions (4,60 Md€) a poursuivi son mouvement de baisse commencé en 2011. Elle a ainsi été amputée de 17 % en cinq ans du fait de l'effet de ciseaux précédemment analysé.

À l'instar de l'exercice précédent, cette nouvelle baisse a touché la grande majorité des régions, soit 20 sur 26, parfois de façon brutale comme en **Limousin** (- 17,5 %), **Champagne-Ardenne** (- 19 %), **Guadeloupe** (- 26 %), **Martinique** (- 60 %), **Poitou-Charentes** (- 65 %).

Dans 10 des 20 régions qui ont connu un recul de l'épargne brute, celui-ci a été supérieur à la baisse de la DGF, ce qui signifie que les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement n'ont pas été suffisants pour en compenser même partiellement l'impact. Par exemple, les baisses de la DGF et de l'épargne brute ont été respectivement de 7,6 M€ et 15 M€ en **Champagne-Ardenne**, 12,6 M€ et 42 M€ en **Poitou-Charentes** et 1,7 M€ et 28 M€ à la **Martinique**[93]. Au contraire, d'autres régions sont parvenues à limiter l'impact de la baisse de la DGF sur leur épargne brute. Par exemple, la seconde a reculé dans une proportion bien moindre que la première dans les régions **Pays de la Loire** (7 M€ au lieu de 25 M€), **Bourgogne** (3 M€ au lieu de 12 M€), **Rhône-Alpes** (7 M€ au lieu de 40 M€).

[93] Les autres régions dans ce cas sont l'Auvergne, la Basse-Normandie, la Guadeloupe, le Limousin, Midi-Pyrénées et la collectivité territoriale de Corse.

Seulement six régions ont vu leur épargne brute s'améliorer, au demeurant pour la seconde année consécutive, de façon limitée (**Alsace, Franche-Comté, Haute-Normandie, La Réunion**) ou plus marquée comme en **Île-de-France** (+ 18 %) et **PACA** (+ 54 %).

Déduction faite des emprunts remboursés, l'épargne nette des régions prises globalement (2,95 Md€), qui représente leur capacité d'autofinancement, a chuté de 7,8 % en 2015, ce qui porte la baisse cumulée à 29 % en cinq ans. Pour certaines régions, l'épargne nette se révèle faible par rapport aux produits de fonctionnement, soit d'un niveau inférieur à 10 % : **Champagne-Ardenne, collectivité territoriale de Corse, Limousin, Martinique, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes**. La région **Poitou-Charentes** a présenté en 2015 une épargne nette négative.

4 - Des dépenses d'investissement néanmoins toujours à la hausse

Les dépenses d'investissement des régions ont augmenté de 3 % en 2015, après 3,3 % en 2014 et 5,4 % en 2013. D'un montant total de 9,51 Md€, elles sont surtout portées par les subventions d'investissement versées (5,95 Md€) et les dépenses d'équipement (3 Md€). Alors que les premières ont été presque stabilisées (+ 0,51 %), les secondes ont été accrues de 4 % en 2015 après 4,8 % l'année précédente.

Tableau n° 15 : évolution de la section d'investissement des régions

en Md€	2011	2012	2013	2014	2015	2015 /2014
Épargne nette	3,92	4,01	3,71	3,20	2,95	- 7,8 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	2,10	2,26	2,42	2,43	2,87	+ 18 %
dont FCTVA	*0,54*	*0,49*	*0,51*	*0,48*	*0,56*	*+ 17 %*
dont subventions reçues	*1,22*	*1,34*	*1,39*	*1,41*	*1,61*	*14 %*
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	8,55	8,47	8,93	9,23	9,51	+ 3 %
dont dépenses d'équipement	*2,86*	*2,80*	*2,75*	*2,88*	*3,0*	+ 4 %
dont subventions versées	*5,29*	*5,29*	*5,78*	*5,92*	*5,95*	+ 0,5 %
Besoin de financement	2,53	2,20	2,80	3,60	3,69	+ 2,5 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	0,1	0,2	-0,2	-0,4	-0,02	- 95 %
Fonds de roulement net global	5,61	7,32	8,81	10,37	12,35	+ 19 %
Encours de la dette	17,98	19,12	20,28	22,00	24,10	+ 9,5 %
remboursement d'emprunt	*1,55*	*1,34*	*1,58*	*1,55*	*1,65*	*+ 6,8 %*
emprunts souscrits	*2,75*	*2,71*	*3,00*	*3,56*	*4,13*	*+ 16 %*
Capacité de désendettement (en années)	3,3	3,6	3,8	4,6	5,2	-

Source : Cour des comptes – données DGFiP

Seulement neuf régions ont choisi de réduire leurs dépenses d'investissement, parfois de façon sensible comme les régions **Bourgogne** (- 15 %), **Lorraine** (- 16 %) et **Haute-Normandie** (- 28 %). Dans les autres, la croissance de l'investissement a parfois atteint des niveaux élevés comme dans la collectivité territoriale de **Corse** (+ 24 %) et dans les régions **Alsace** (+ 13 %), **Martinique** (+ 13 %), **Champagne-Ardenne** (+ 16 %), **Limousin** (+ 39 %), **Guadeloupe** (+ 44 %) et **La Réunion** (+ 34 %).

La détérioration de la situation financière des régions ne paraît pas être un facteur déterminant de l'évolution de leurs investissements. Ainsi, parmi les 20 régions dont l'épargne brute s'est dégradée en 2015, 12 ont néanmoins accru leurs dépenses d'investissement. Cette absence de lien direct peut être due, au moins en partie, aux engagements pluriannuels pris dans des projets lourds d'infrastructures.

5 - Un encours de dette dynamique

Malgré l'érosion de leur épargne nette (- 250 M€) et l'accroissement de leurs investissements (+ 280 M€), le besoin de financement des régions (3,69 Md€) a augmenté de seulement 90 M€ (+ 2,5 %), ce qui s'explique par l'évolution favorable des autres recettes d'investissement : les versements du FCTVA (+ 82 M€), les subventions reçues (+ 202 M€) et les autres recettes (+ 159 M€)[94].

Pour autant, comme les années précédentes, les nouveaux emprunts souscrits ont été en forte hausse (+ 568 M€ en 2015) et très supérieurs aux emprunts remboursés, si bien que la dette des régions s'est alourdie de 9,5 %, soit de 22,1 Md€ à 24,1 Md€.

Le ratio moyen de désendettement des régions a donc continué de se dégrader, passant de 4,6 ans en 2014 à 5,2 ans en 2015. Il était de 3 ans en 2010 avant le début de ce mouvement de dégradation.

21 régions ont enregistré une augmentation de l'encours de leur dette, dans des proportions très variables. Cette augmentation a été forte dans les régions **Picardie** (15 %), **Aquitaine** (18 %), **Midi-Pyrénées** (18 %), **Poitou-Charentes** (20 %), **Bretagne** (28 %), **Corse** (41 %), **Guadeloupe** (42 %), **La Réunion** (62 %). L'évolution en cours était particulièrement préoccupante dans des régions dont le ratio de désendettement s'est dégradé brutalement en 2015 et dépassait 5 ans : **Guadeloupe** (5,6 ans), **Limousin** (7,4 ans), **Champagne-Ardenne** (7,8 ans), **Martinique** (9,7 ans) et surtout **Poitou-Charentes** (19,0 ans).

Dans certaines régions, notamment **Basse-Normandie**, **Bretagne**, **Lorraine**, **Poitou-Charentes** et **Rhône-Alpes**, la dette a continué de croître en 2015 malgré la réduction des dépenses d'investissement, ce qui souligne la durée et l'ampleur des ajustements nécessaires au redressement de leur situation financière.

[94] Le surcroît des subventions d'investissement provient de l'augmentation des subventions *via* les fonds européens (+ 109 M€) et les fonds affectés aux équipements transférables (+ 113 M€). Le surcroît des autres recettes d'investissement s'explique par l'évolution de diverses recettes d'investissement : dotation et fonds d'investissement (autres que FCTVA), immobilisations en cours, participations et créances rattachés à des participations, autres immobilisations financières.

CONCLUSION

En 2014, la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales avait baissé de 1,5 Md€ mais les produits fiscaux avaient progressé de 3,8 Md€, leur laissant un surcroît de recettes de fonctionnement de 2,3 Md€. En 2015, le dynamisme du produit des impôts locaux a été nettement plus marqué (+ 5,9 Md€), tant des impôts sur les ménages que de ceux sur les entreprises. En conséquence, malgré l'accentuation de la baisse de la DGF (- 3,67 Md€), le surcroît de recettes de fonctionnement (+ 2,03 Md€) n'a que peu évolué.

De plus, alors qu'en 2014, le total des transferts financiers de l'État avait enregistré, malgré la baisse de la DGF, une légère hausse, il a baissé, pour la première fois en 2015, mais de seulement 628 M€, soit 0,6 %. Cette baisse nettement inférieure à celle des concours financiers de l'État s'explique par la dynamique propre des différentes composantes de la fiscalité transférée (TICPE, DMTO, frais de gestion) ainsi que par l'octroi aux régions de nouvelles ressources dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage.

Ainsi, malgré l'accentuation de la baisse de la DGF en 2015, en application de la loi de programmation des finances publiques, le renforcement par rapport à l'année précédente de la contrainte financière sur la gestion des collectivités locales doit être relativisé.

Pour autant, l'année 2015 a marqué un infléchissement de l'évolution de la situation financière des collectivités locales. En effet, leur épargne brute a cessé de reculer et leur besoin de financement s'est réduit. L'encours de la dette a globalement augmenté mais la capacité de désendettement ne s'est pas dégradée.

La situation financière des communes s'est globalement améliorée. Fortement ralenti entre 2011 et 2014, le rythme de progression de leurs recettes de fonctionnement s'est légèrement accéléré en 2015 bien qu'il reste encore faible. Le dynamisme des impôts directs et indirects a plus que compensé la baisse accrue des dotations de l'État. Les dépenses de fonctionnement se sont quasiment stabilisées. Les dépenses de personnel ont augmenté beaucoup moins rapidement que les années précédentes. Le moindre impact qu'en 2014 des mesures nationales y a contribué mais, hors celui-ci, le rythme de progression des dépenses de personnel a été divisé par trois. De plus, globalement, leur progression a été compensée par la baisse des autres charges de fonctionnement, notamment des achats et des subventions versées.

Cette inversion de l'effet de ciseaux, constaté les années précédentes, a permis à l'épargne brute des communes de progresser à nouveau après deux années de diminution importante. Malgré l'augmentation de leur autofinancement, elles ont réduit leurs investissements pour la deuxième année consécutive. La contraction de leur besoin de financement provient davantage de ce nouveau recul de l'investissement que de l'amélioration de leur autofinancement.

L'année 2015 a aussi marqué, comme pour les communes, une rupture dans l'évolution de la situation financière des groupements intercommunaux à fiscalité propre. La progression de leurs dépenses de fonctionnement s'est nettement ralentie malgré la poursuite de transferts de compétences par les communes, avec notamment la création des nouvelles métropoles. Leurs dépenses de personnel ont continué d'augmenter vivement, quoique moins qu'en 2014, mais leurs achats de biens et de services ainsi que leurs subventions versées ont diminué, pour la première année. Jointe à celle observée globalement dans les communes, cette évolution est la traduction de réels efforts de gestion engagés par les collectivités du bloc communal.

Par ailleurs, les produits de fonctionnement des groupements intercommunaux ont progressé, malgré la baisse accrue de la DGF, grâce au dynamisme des recettes fiscales. Leur épargne brute a ainsi pu repartir à la hausse mais les groupements ont continué à réduire leurs investissements. Comme les communes, ils ont accru leur endettement malgré la réduction de leur besoin de financement et renforcé en conséquence leur fonds de roulement.

En 2015, les départements ont ralenti le mouvement d'érosion de leur épargne brute, constant au cours des trois exercices antérieurs. Ce résultat est dû au dynamisme accru de leurs produits fiscaux, notamment des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui a plus que compensé la baisse de la DGF. Cependant, ce dynamisme n'est pas uniformément réparti et crée, en période de contrainte budgétaire forte, une dépendance à l'égard des fluctuations du marché immobilier. Pour les départements, l'année 2015 s'est en outre caractérisée par le ralentissement de certaines de leurs charges de fonctionnement (dépenses sociales, masse salariale, autres charges de gestion courante) et la baisse de certaines autres (achats de biens et de services, subventions versées). L'ajustement s'est fait aussi par un recul sensible de l'investissement pour la cinquième année consécutive. Pour autant, la dette des départements a continué de croître même si leur ratio de désendettement n'en a guère été affecté. Dans l'ensemble, l'année 2015 paraît donc marquer un ralentissement dans le processus de détérioration de la situation financière des départements.

Cependant, ce constat global ne doit pas occulter la hausse du nombre de départements en situation financière délicate.

À la différence des autres catégories de collectivités, les régions ont vu leur situation financière se dégrader de nouveau en 2015 tout en continuant d'investir davantage. Elles ont bénéficié de la croissance retrouvée de leurs recettes de fonctionnement malgré la baisse de la DGF, mais cette marge de manœuvre a été plus que compensée par l'accélération des dépenses de fonctionnement, due en grande partie aux nouvelles compétences transférées par l'État. Si la progression de la masse salariale et des achats de biens et de services s'est ralentie, celle des subventions versées et des autres charges de gestion courante s'est accentuée. En conséquence, l'épargne brute des régions a reculé pour la cinquième année consécutive. À peine un quart des régions a échappé à ce mouvement de dégradation. Très peu de régions ont choisi de réduire leurs dépenses d'investissement. La plupart les ont augmentées de nouveau si bien que l'endettement des régions s'est alourdi sensiblement. La situation financière était devenue préoccupante pour certaines régions, notamment de métropole, qui ont fusionné le 1er janvier 2016 avec d'autres régions.

L'amélioration d'ensemble de la situation financière des collectivités locales en 2015 demeure fragile, du fait de la part principale prise dans ce processus par le dynamisme de la fiscalité directe et indirecte et par le recul de l'investissement.

En outre, de grandes disparités de situation s'observent au sein de chaque catégorie (communes, groupements intercommunaux, départements, régions) et à l'intérieur des strates démographiques du bloc communal. La proportion des collectivités en grave difficulté financière, non marginale, est préoccupante.

Chapitre II

Les perspectives d'évolution

des finances locales

L'année 2014 a été marquée par la première baisse, d'un montant de 1,5 Md€, des dotations de l'État aux collectivités locales. La loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019 a poursuivi cette baisse qui devait atteindre 10,75 Md€ en trois ans, afin d'inciter les collectivités locales à mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses et à réduire leur endettement. Une première inflexion des dépenses de fonctionnement a été constatée en 2015[95]. Le 2 juin 2016, le Président de la République a annoncé une diminution de moitié de la baisse des dotations du bloc communal en 2017, soit 1 Md€ environ.

Le présent chapitre rappelle la trajectoire des finances publiques locales dans le cadre de la stratégie de redressement des comptes publics (I). Il s'efforce d'analyser si, à la différence de 2015 (cf. *supra*), la poursuite de la baisse des dotations de l'État exercera en 2016 une contrainte financière accrue sur les collectivités locales compte tenu de la progression prévisible de leurs recettes fiscales (II). Il analyse aussi les perspectives d'évolution de leurs dépenses d'investissement (III), qui vont peser sur leur situation financière comme le montrent les simulations réalisées par la Cour (IV). Enfin, la confirmation de la nécessité pour les collectivités locales de renforcer la maîtrise de leurs dépenses, notamment de fonctionnement, conduit à s'interroger sur le mode de gouvernance des finances publiques locales (V).

---

[95] Voir *supra*.

I - La trajectoire des finances publiques locales : des prévisions peu étayées

Dans le cadre de la participation des collectivités locales au redressement des comptes publics, le Programme de stabilité 2016-2020 maintient la prévision d'un solde des APUL équilibré en 2016. L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) prévoit la fin de la baisse de l'investissement local et un nouveau ralentissement des dépenses de fonctionnement. Le respect de cette trajectoire dépendra de la capacité des collectivités à accentuer leurs efforts de gestion, en particulier sur leur masse salariale.

A - Le Programme de stabilité 2016-2019

Le Programme de stabilité 2016-2019 a fixé comme objectif pour 2016 l'atteinte d'un solde public national de - 3,3 % du PIB. Cet objectif, décliné par sous-secteur d'administration publique, prévoit l'équilibre des comptes des APUL en 2016.

Tableau n° 16 : objectifs du Programme de stabilité 2016-2019

En % de produit intérieur brut	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Solde public au sens de Maastricht	**- 3,5**	**- 3,3**	**- 2,7**	**- 1,9**	**- 1,2**
dont administration publique centrale	*- 3,4*	*- 3,2*	*- 2,9*	*- 2,3*	*- 1,8*
dont administrations publiques locales	*0*	*0*	*- 0,1*	*- 0,1*	*- 0,2*
dont administrations de sécurité sociale	*- 0,3*	*0*	*0,3*	*0,6*	*0,8*

Source : Programme de stabilité 2016-2019

En matière de recettes, la trajectoire prévue par le Programme de stabilité repose sur l'accentuation de la baisse des transferts financiers de l'État et le ralentissement de la croissance des produits fiscaux (cf. *infra*).

En matière de dépenses, le Programme de stabilité prévoit un rebond (+ 1,2 %) qui serait la résultante d'un nouveau ralentissement des dépenses de fonctionnement et d'une stabilisation des dépenses d'investissement après leur baisse des deux années précédentes. Le premier serait favorisé par la moindre inflation et par les réformes structurelles engagées (baisse des concours financiers de l'État, réforme

territoriale et mise en œuvre de l'ODEDEL). La reprise des dépenses d'investissement serait conforme au cycle de l'investissement local.

Au-delà de ces hypothèses générales, peu de précisions sont données pour justifier la trajectoire financière des APUL. Le Programme de stabilité évoque l'effet d'une « rationalisation » et des « gains d'efficience » sur les dépenses de fonctionnement, mais sans aucun chiffrage. Il est en réalité peu probable que la réforme de l'organisation territoriale ait, à si court terme, un impact favorable sur les charges de gestion des collectivités. La création des métropoles, la réduction du nombre d'intercommunalités, la fusion de certaines régions, risquent au contraire d'engendrer dans un premier temps des coûts supplémentaires.

L'exercice de prévision, que constitue la trajectoire financière des APUL prévue dans le Programme de stabilité, gagnerait à être mieux documenté afin d'éclairer davantage les collectivités locales sur les efforts de gestion qu'appelle l'accroissement de leur contribution au redressement des comptes publics, voté par le Parlement.

B - L'objectif d'évolution de la dépense locale

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a institué un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), exprimé sous la forme d'un taux annuel d'évolution des dépenses totales[96], d'une part, et des dépenses de fonctionnement, d'autre part.

Tableau n° 17 : objectif d'évolution de la dépense publique locale

En % d'évolution annuelle	**2014** (LPFP)	**2015** (LPFP)	**2016** (PLF)
Dépense totale	**1,2**	**0,5**	**1,2**
dont dépense de fonctionnement	*2,8*	*2*	*1,6*

Source : Loi de programmation des finances publiques 2014-2019 et projet de loi de finances pour 2016

[96] Ces dépenses sont mesurées en comptabilité générale et nettes des amortissements d'emprunt.

Tous les deux ans, l'ODEDEL est arrêté par le législateur en loi de programmation des finances publiques. De plus, il est mentionné chaque année, décliné depuis 2016 par catégories de collectivités[97], dans deux annexes de la loi de finances initiale : le « jaune » consacré aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et le rapport économique, social et financier.

La Cour renouvelle sa recommandation formulée dans le rapport sur les finances publiques locales publié en octobre 2015 de définir plus précisément les dépenses incluses dans l'ODEDEL. Le « jaune » de 2016 consacré aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, en exclut implicitement les dépenses des syndicats intercommunaux et syndicats mixtes. En revanche, aucune précision n'est donnée pour les dépenses d'ordre et les dépenses des budgets annexes. S'il est indiqué que les chiffres de l'ODEDEL « tiennent compte des transferts entre strates qui sont consolidés », il ne précise pas quels comptes font l'objet de cette consolidation. En outre, l'ODEDEL est formulé en comptabilité générale alors que l'ensemble des données des APU est formulé en comptabilité nationale.

1 - Le respect de l'ODEDEL en 2015

En 2015, la dépense locale[98] a reculé de 0,9 % et donc respecté l'objectif d'évolution de + 0,5 % au maximum. De même, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, en progressant de 1,2 %, se sont situées en deçà de l'objectif de + 2 % maximum. La situation est cependant variable selon la catégorie de collectivités. Si le bloc communal et les départements ont respecté l'ODEDEL en 2015, les régions ont en revanche assez largement dépassé l'objectif (de 2,4 points pour l'ensemble de leurs dépenses et de 0,8 point pour leurs dépenses de fonctionnement)[99].

[97] L'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a prévu que l'ODEDEL est révisé chaque année et décliné par catégorie de collectivités (communes, EPCI à fiscalité propre, départements, régions) à compter de 2016.
[98] Sont ici prises en compte les dépenses des collectivités locales, selon les données de la comptabilité générale, n'incluant pas les budgets annexes, hors syndicats (intercommunaux ou mixtes) et hors consolidation entre catégories de collectivités.
[99] Voir annexe n° 9.

Cette observation justifie *a posteriori* la déclinaison par catégorie opérée à compter de 2016. La Cour rappelle sa recommandation visant à décliner l'ODEDEL non seulement par catégorie de collectivités locales, mais aussi par strate démographique pour les communes et EPCI, les différences de taille générant de fortes différences de situation financière.

Au vu de ces évolutions contrastées, les écarts constatés *ex post* entre les prévisions et les réalisations mériteraient d'être précisément analysés, notamment à l'intention du Parlement qui arrête l'ODEDEL. Cette avancée paraît souhaitable pour en faire un objectif de référence.

2 - Un objectif peu contraignant en 2016

Dans le « jaune » sur les transferts financiers de l'État, annexé à la loi de finances initiale pour 2016, l'ODEDEL a été fixé à + 1,2 % pour l'ensemble des dépenses des collectivités locales après une baisse constatée de 0,9 % en 2015. Pour les dépenses de fonctionnement, l'objectif est une croissance de 1,6 %, soit 0,4 point de plus que l'évolution constatée en 2015.

En ce qui concerne les collectivités du bloc communal, l'ODEDEL prévoit un nouveau ralentissement de leurs dépenses de fonctionnement du fait principalement du resserrement de la carte des groupements intercommunaux. Cependant, leurs dépenses totales repartiraient à la hausse à cause de la reprise des investissements. Pour les départements, il prévoit le retour de la croissance de leurs dépenses totales du fait d'une progression plus vive de leurs dépenses de fonctionnement.

Pour les régions, il est prévu un ralentissement important de leurs dépenses totales comme de leurs dépenses de fonctionnement. Ces prévisions[100] ne paraissent pas réalistes alors que les régions, dans leur ensemble, n'ont pas engagé en 2015 les mêmes efforts de gestion que les autres catégories de collectivités. De plus, la mise en œuvre de la réforme territoriale (fusions de régions, transferts de compétences des départements) pourrait entraîner en 2016 des coûts supplémentaires, notamment de masse salariale.

[100] Les nouvelles compétences des régions issues de la loi NOTRé n'ont pas été prises en compte dans le calcul de l'ODEDEL lors de son actualisation antérieure à la loi.

Tableau n° 18 : ODEDEL en 2016 comparé aux évolutions de 2015

En %	Évolution 2015	ODEDEL 2016
Dépenses totales	**- 0,9**	**1,2**
Bloc communal	- 1,6	1,0
dont communes	- 2,9	1,2
dont EPCI à fiscalité propre	2,5	0,6
Départements	- 1,7	1,9
Régions	2,9	0,4
Dépenses de fonctionnement	**1,2**	**1,6**
Bloc communal	1,8	1,1
dont communes	0,2	1,3
dont EPCI à fiscalité propre[101]	7,1	0,7
Départements	- 0,3	2,7
Régions	2,8	0,6

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Au total, l'ODEDEL ne prévoit pas globalement un nouveau ralentissement des charges de fonctionnement des collectivités locales en 2016 à la différence du Programme de stabilité.

II - Une contrainte financière plus forte sur l'autofinancement des collectivités locales

En 2016 comme en 2015, l'évolution de l'autofinancement des collectivités locales va résulter, d'une part, de la contrainte financière que fera peser sur elles la nouvelle baisse des concours financiers de l'État, rapportée au dynamisme de leurs recettes fiscales (A) et, d'autre part, de l'intensité de leurs efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement (B). Or, les perspectives d'évolution de la fiscalité locale laissent prévoir un durcissement de cette contrainte financière.

[101] Le développement des EPCI à fiscalité propre peut avoir des effets significatifs sur les évolutions annuelles de leurs dépenses. La fixation de l'ODEDEL pour 2016 ne prend pas en compte ce phénomène.

A - L'évolution des recettes des collectivités locales

1 - Une baisse plus forte des transferts financiers de l'État

En application de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019, l'ensemble constitué des prélèvements sur recettes de l'État et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget général[102] devait diminuer successivement de 3,42 Md€ en 2015[103], 3,66 Md€ en 2016 et de 3,67 Md€ en 2017[104], soit au total de 10,75 Md€.

Le périmètre de l'enveloppe normée a évolué entre la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 et celle du 29 décembre 2014. La première excluait du périmètre *« le FCTVA et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle »* tandis que la deuxième les intègre dans ce périmètre.

Tableau n° 19 : évolution des concours financiers de l'État

2014	2015	2016	2017	2014/2017
56,87 Md€	53,45 Md€	49,79 Md€	46,12 Md€	- 10,75 Md€

Source : Données Loi de programmation des finances publiques

a) La poursuite de la baisse de la dotation globale de fonctionnement

En 2016, la baisse prévue des concours financiers a été répartie entre les catégories de collectivités et au sein de ces catégories selon les mêmes modalités que les deux années précédentes (cf. chapitre I). Elle s'élève ainsi à 2,071 Md€ pour les communes (56,4 %), 1,148 Md€ pour les départements (31,3 %) et 0,451 Md€ pour les régions (12,3 %).

[102] Hors crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire.
[103] De fait, les concours financiers de l'État ont baissé de 3,875 M€ en 2015.
[104] Cette diminution devrait être divisée par deux en 2017 suite à l'annonce faite par le Président de la République le 2 juin 2016, ce qui représenterait 1 Md€.

La DGF devrait baisser de 3,385 Md€ en 2016 du fait de la diminution de la composante forfaitaire (- 3,67 Md€), de l'accroissement des dotations de péréquation (+ 317 M€)[105], et de la neutralisation de l'impact de la création de la métropole du Grand Paris (MGP) et de la métropole Aix-Marseille-Provence (MAMP) pour 113,3 M€[106] au total.

Comme en 2015, afin de rendre plus soutenable la réduction des dotations de l'État pour les collectivités les plus fragiles, la loi de finances a poursuivi le renforcement de la péréquation financière au sein du bloc communal. La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) a été augmentée de 180 M€ et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 117 M€, ce qui les porte respectivement à 1,911 Md€ et 1,242 Md€. La dotation nationale de péréquation demeure inchangée par rapport à 2015 à 794 M€. Les dotations de péréquation des départements progressent de 20 M€ comme en 2015 pour atteindre 1,462 Md€[107]. S'agissant des régions, les dotations de péréquation sont restées inchangées[108].

Des mesures nouvelles portent sur d'autres concours financiers, notamment un complément de financement du fonds d'investissement pour le bloc communal de 150 M€, imputé sur la mission RCT, et les mesures relatives à l'extension du FCTVA à hauteur de 92 M€ (cf. *infra*).

En outre, le Parlement a renforcé les dispositifs de péréquation « horizontale », hors concours financiers[109].

---

[105] Dont la moitié (158,5 M€) financée en dehors de la DGF sur d'autres concours.

[106] Les coûts liés à l'évolution de la carte intercommunale sont financés par des redéploiements au sein de l'enveloppe normée. Cependant, la création de ces deux métropoles a donné lieu à un abondement exceptionnel de la DGF.

[107] Le fonds national de péréquation de la CVAE des départements a été pérennisé par l'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2015.

[108] En 2016, les nouvelles régions perçoivent une dotation de péréquation égale à la somme de celles perçues en 2015 par les anciennes régions dont elles sont issues.

[109] La péréquation horizontale progresse de 250 M€ par rapport à 2015 : 220 M€ pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont les ressources atteignent 1 Md€, et 20 M€ pour le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), porté à 290 M€.

Tableau n° 20 : évolution des transferts financiers de l'État prévue par la loi de finances 2016

crédits de paiement en M€	**LFI 2015**	**LFI 2016**	**Écart**
Prélèvements sur recettes (PSR)	**50 729**	**47 305**	**- 3 424**
dont DGF	*36 607*	*33 222*	- 3 385
dont la composante forfaitaire			*- 3 670*
dont FCTVA	*5 961*	*6 047*	*86*
dont allocations compensatrices	*2 674*	*2 429*	*- 245*
dont autres PSR	*5 486*	*5 607*	*121*
Mission *Relation avec les collectivités territoriales* (RCT*)*	**2 711**	**2 940**	**229**
Concours financiers sous norme	**53 440**	**50 245**	**- 3 195**
Subventions d'autres ministères	2 366	2 242	- 124
Subventions TDIL[110]	105	94	- 11
Contrepartie de dégrèvements	10 612	11 241	629
Produits amendes	667	672	5
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle	**67 190**	**64 494**	**-2 696**
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	**31 268**	**31 745**	**477**
dont frais de gestion	*3 246*	*3 382*	*136*
Financement formation professionnelle	**2 832**	**2 887**	**55**
dont panier de ressources pour la formation professionnelle	*915*	*955*	*40*
dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage	*1 917*	*1 932*	*15*
Total des transferts financiers	**101 290**	**99 126**	**- 2 164**

Source : Cour des comptes - Direction du budget

Comme en 2015, après prise en compte de la fiscalité transférée, la baisse des transferts financiers de l'État aux collectivités locales (- 2,16 Md€) est moins importante que celle de l'enveloppe normée

[110] TDIL : travaux divers d'intérêt local (réserve parlementaire).

(- 3,20 Md€), elle-même inférieure à la contribution au redressement des comptes publics (- 3,67 Md€). Toutefois, l'écart est moindre qu'en 2015.

b) Les communes nouvelles épargnées par la baisse de la DGF

Au 1er mars 2016, 1 161 communes s'étaient regroupées en 340 communes nouvelles. La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle[111] a mis en place des incitations financières temporaires destinées à favoriser leur création. Les communes nouvelles créées au plus tard le 1er janvier 2016 bénéficient du dispositif d'exonération de la baisse de la dotation forfaitaire pour trois ans[112]. Celles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants bénéficient également d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire sur les trois premières années. Enfin, depuis la loi de finances pour 2016, une commune nouvelle qui se substitue à une communauté de communes de moins de 15 000 habitants perçoit en plus de la DGF une dotation de consolidation égale à la dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue, au titre de cette même année, par la communauté à laquelle elle s'est substituée et une part « compensation » égale à la somme des montants de dotation de compensation perçus par la communauté à laquelle elle s'est substituée.

D'autres mesures financières incitatives complètent ce dispositif parmi lesquelles les garanties de percevoir, dès la première année, et sans limitation de durée, les dotations de solidarité rurale (DSR) que percevait chaque commune avant de se regrouper ; l'exemption de tout droit, taxe, salaire ou honoraire des transferts de biens, droits et obligations résultant de la création de la commune nouvelle, quel que soit son périmètre ; le versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses ; le soutien *via* la DETR[113] des projets d'investissement ; l'exonération pendant trois ans du prélèvement pour insuffisance de logements sociaux.

---

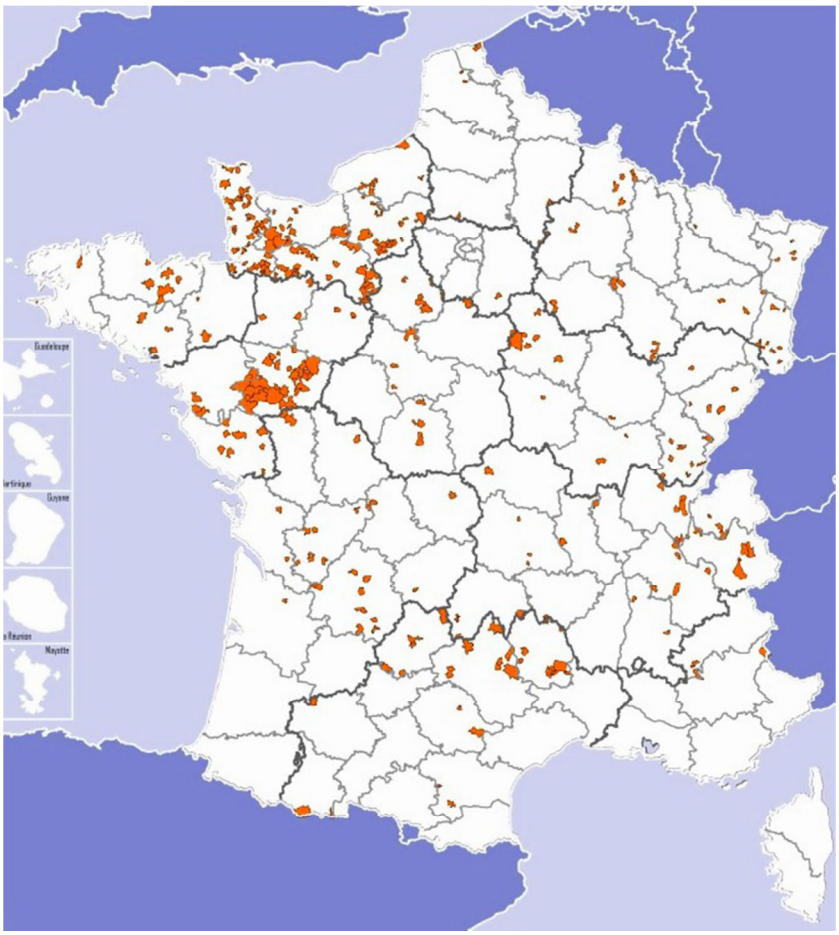
[111] Le dispositif des communes nouvelles a été créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

[112] Montant correspondant à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

[113] Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Si des mécanismes fortement incitatifs, mais temporaires, peuvent contribuer au développement de communes nouvelles, les ressources qui y sont associées doivent surtout leur permettre de mener à bien les projets de territoire ayant présidé à leur constitution.

Carte n° 1 : les communes nouvelles au 1er janvier 2016



Source : Insee

L'exonération des communes nouvelles de contribuer au redressement des comptes publics est réalisée à enveloppe constante. Elle est donc gagée par la baisse, accrue à due concurrence, de la DGF des autres communes.

La création de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin.

Créée au 1er janvier 2016, Cherbourg-en-Cotentin procède de l'union des cinq communes qui composaient la communauté urbaine de Cherbourg, Cherbourg-Octeville, Equeurdreville-Hainneville, Tourlaville, La Glacerie et Querqueville. Le rattachement à un nouvel EPCI à fiscalité propre issu du schéma directeur de coopération intercommunale est par ailleurs prévu au 1er janvier 2018 au plus tard (la nouvelle intercommunalité dépassera les 100 000 habitants). En passant en commune nouvelle, les cinq communes fondatrices et la CUC sont exonérées de toute contribution au redressement des finances publiques entre 2016 et 2018 et préservent ainsi une dotation forfaitaire de 17,8 M€ sur cette période[114]. Elles ont ainsi évité une diminution cumulée de 698 479 € entre 2016 et 2018.

2 - L'évolution moins dynamique de la fiscalité directe locale

L'évolution de la fiscalité directe locale est dépendante des dispositions fiscales de la loi de finances pour 2016 et de l'éventuelle dynamique des impôts locaux.

a) Les mesures fiscales d'accompagnement

Comme chaque année, une revalorisation forfaitaire des bases des impôts directs a été votée par le Parlement dans la loi de finances initiale pour 2016[115]. Le taux de revalorisation a été fixé à 1 %, soit l'inflation prévisionnelle retenue comme hypothèse par la loi de finances (pour une inflation quasiment nulle en 2015 comme en 2014). Cette revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties[116] et non bâties devrait se traduire en 2016, à taux constants[117], par une augmentation du produit de la fiscalité directe locale de 460 M€ dont 333 M€ dans le secteur communal et 127 M€ dans les départements[118].

[114] Voir tableaux en annexe n° 8.
[115] Art. 98 de la loi de finances initiale pour 2016.
[116] Article 1518 bis du code général des impôts.
[117] Et hors croissance physique des bases cadastrales.
[118] Les régions ne perçoivent plus d'impôts « ménages » depuis la réforme de la fiscalité locale en 2010.

Les lois de finances initiale pour 2016 et rectificative de fin d'année pour 2015 comprennent diverses dispositions fiscales intéressant les collectivités locales. Cependant, hormis la revalorisation forfaitaire des bases, aucune ne devrait avoir une incidence significative sur leurs recettes, à la différence de l'année précédente pour laquelle le montant des mesures fiscales nouvelles s'élevait à 1,2 Md€ dont la revalorisation forfaitaire des bases fixée à 0,9 %.

b) L'évolution de la fiscalité locale en 2016

La fiscalité sur les ménages

L'évolution du produit des trois taxes « ménages » est liée à la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales votée par le Parlement, à la croissance physique des bases d'imposition dues à l'urbanisation, à la politique de taux conduite par les collectivités et à leurs démarches d'optimisation de l'assiette fiscale (cf. chapitre III).

En 2016, les bases des taxes ménages notifiées aux collectivités territoriales et à leurs groupements ont progressé de 1,9 % pour le foncier bâti, 0,5 % pour le foncier non bâti et diminué de 0,9 % pour la taxe d'habitation. À taux inchangés[119], il devrait en résulter 470 M€ de ressources fiscales supplémentaires pour les collectivités[120].

L'examen des budgets primitifs pour 2016 des 39 villes de plus de 100 000 habitants, confirmé par les données transmises par la DGFiP, permet de noter une relative stabilité des taux d'imposition : seulement huit de ces villes ont relevé leur taux d'imposition sur les ménages (taxe d'habitation et taxes foncières). Dans l'ensemble, le produit des « impôts ménage » ne devrait progresser que d'un peu plus de 2 %, cumulant évolution faible des bases (moyenne de 1 %) et progression limitée des taux (moyenne de 1 %).

Les votes des taux dans les villes chef-lieu de département[121] confirment ce constat : 12 d'entre elles ont augmenté le taux d'au moins un des trois impôts « ménages ». Dans ces communes, le produit des « impôts ménage » devrait progresser d'un peu moins de 2 %, cumulant évolution faible des bases (moyenne de 1,43 %) et progression limitée des taux (moyenne de 0,51 %).

---

[119] Taux moyens 2015 par impôt local et catégorie de collectivités (Bulletin d'information statistique de la DGCL, juin 2016).
[120] Hors toute exonération législative ou votée par les collectivités locales.
[121] Source DGFiP.

Le produit de la taxe d'habitation et celui du foncier bâti devraient peu progresser en raison du retour à une mesure d'exonération partiellement compensée par l'État, au bénéfice des personnes modestes, à laquelle avait été substitué un dégrèvement en 2015.

En revanche, 36 % des départements ont voté une augmentation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties[122]. À titre de comparaison, seuls 12 % avaient augmenté leurs taux en 2015 et 13 % en 2014 au lieu de 36 % en 2013 et 47 % en 2012. Parallèlement, environ un quart des métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération ont augmenté leurs taux. À **Toulouse**, si les taux communaux sont stables, après avoir augmenté de 15 % en 2015, les taux intercommunaux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière ont progressé de 7 %. À **Nantes**, la métropole a également relevé ses taux.

La fiscalité sur les entreprises

En 2016, le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)[123] est prévu en augmentation de 230 M€, soit + 1,4 % après + 4,5 % en 2015.

Tableau n° 21 : montant de recettes de CVAE en 2016

En M€	2015 définitif	2016 définitif	Variation
Communes	970	243	- 727
GFP	3 693	4 482	+ 789
Départements	7 832	7 942	+ 110
Régions	4 164	4 221	+ 58
Total	**16 658**	**16 888**	**+ 230**

Source : Cour des comptes- données DGFiP

L'évolution prévisionnelle des autres composantes de la fiscalité économique est estimée sur la base de leur évolution moyenne annuelle constatée entre 2012 et 2015. Ainsi, les communes connaîtraient une perte de ressources de 90 M€ et les groupements à fiscalité propre un supplément de recettes de 419 M€. Pour les départements, qui ne

[122] Par exemple, les départements du **Loiret** (+ 1,5 point sur le TFPB), du **Loir-et-Cher** (+ 5 points) et du **Nord** (+ 4 points).
[123] Ce produit correspond aux montants encaissés par l'administration fiscale en 2015 sur la valeur ajoutée déclarée par les entreprises en 2014 (cf. chapitre III).

perçoivent qu'un montant limité d'IFER, le gain, estimé à 9 M€, serait marginal. Il en irait de même pour les régions (+ 5 M€).

Au total, en tenant compte de la progression des bases, de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales et de l'évolution de la fiscalité économique, la croissance à taux constants des impôts locaux directs peut être estimée à 1,5 Md€ en 2016, à comparer aux 1,9 Md€ relevés en 2015. La différence correspond au moindre dynamisme de la fiscalité économique et à l'absence de mesures fiscales nouvelles. Avec un effet de taux équivalent à celui constaté en 2015 (+ 628 M€), les produits de la fiscalité directe devraient progresser de 2,1 Md€ en 2016.

Déduction faite de la baisse des transferts financiers de l'État, prévue à hauteur de 2,2 Md€ (cf. *supra*), les collectivités locales, prises dans leur ensemble, ne disposeraient donc pas de marge de manœuvre en 2016 pour faire face à l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement. Cette estimation reste marquée par une incertitude due notamment à l'évolution de la fiscalité indirecte (TICPE, DMTO)[124]. Cette incertitude serait réduite si l'administration fiscale était en mesure de produire à mi-année une synthèse des décisions de taux prises par les collectivités locales lors du vote de leurs budgets.

Sous cette réserve, la contrainte financière exercée sur la gestion des collectivités locales devrait être sensiblement plus forte en 2016 que l'année précédente. Le maintien de leur autofinancement passera donc par l'intensification de leurs efforts de maîtrise des charges de fonctionnement.

B - La maîtrise des charges de fonctionnement

Les collectivités locales devraient poursuivre leurs efforts de gestion en 2016. L'impact des dépenses nationales en matière de fonction publique ne sera pas plus important que l'année précédente mais la réforme de l'organisation territoriale peut se traduire dans un premier temps par des coûts supplémentaires.

[124] Le Programme de stabilité fait l'hypothèse d'une stabilisation du produit des DMTO.

1 - La poursuite nécessaire des efforts de gestion

L'épargne brute des collectivités locales s'est globalement améliorée en 2015 grâce au redressement de leurs recettes fiscales et à la meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement du bloc communal (cf. chapitre I). Face à une nouvelle baisse de la DGF et à la croissance moins vive de leurs recettes fiscales en 2016, elles devraient engager, poursuivre ou accentuer leurs efforts de gestion ainsi que de mobilisation d'autres types de ressources, notamment tarifaires. De plus, l'évolution des charges de fonctionnement étant pour partie portée par les équipements nouveaux, le recul sensible des dépenses d'investissement du bloc communal en 2014 et 2015 devrait aider à la contenir en 2016.

L'examen des budgets primitifs[125] des communes de plus de 100 000 habitants permet de prendre acte des orientations nouvelles décidées par les assemblées délibérantes en vue d'une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'une préservation de l'autofinancement. Ainsi, par exemple, les villes d'**Aix-en-Provence**, **Dijon**, **Toulouse**, **Bordeaux**, **Nantes** et **Metz** affichent dans leur budget primitif pour 2016 une diminution des dépenses de fonctionnement courant[126] et des subventions versées ainsi qu'une stabilisation voire une baisse de la masse salariale.

2 - L'impact plus faible des décisions en matière de fonction publique

La maîtrise des dépenses de fonctionnement doit également tenir compte des décisions prises au plan national en matière de fonction publique. Pour l'exercice 2016, l'impact de ces décisions peut être estimé à 219 M€[127]. De surcroît, la hausse du point d'indice annoncée par le Gouvernement le 17 mars 2016 (+ 0,6 % au 1er juillet 2016 et + 0,6 % au 1er février 2017) aura un impact sur les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements d'environ 162 M€ en 2016 puis 459 M€ en 2017 et 27 M€ en 2018.

[125] En tenant compte des évolutions de périmètre entre communes et EPCI.
[126] À périmètre constant, diminution des charges de gestion courante de 0,57 % pour **Aix-en-Provence**, 3,2 % pour **Bordeaux**, 3,4 % pour **Metz**, 3,5 % pour **Nantes** 4,4 % pour **Toulouse** et 8 % pour **Dijon**.
[127] Annexe n° 27.

Au total, l'impact des décisions nationales en matière de fonction publique devrait atteindre au moins 380 M€ en 2016, soit 0,7 % de la masse salariale des collectivités locales. Il devrait donc être plus faible qu'en 2014 (1 Md€) et qu'en 2015 (600 M€).

Par la suite, la hausse de la valeur du point d'indice aura un impact important sur les dépenses de 2017. En outre, les effets du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR)[128] apparaîtront au fur et à mesure des modifications statutaires prévues entre 2016 et 2020.

3 - Les coûts de mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale

2016 est une année de réorganisation territoriale importante avec le passage de 22 à 13 régions métropolitaines, la mise en place de treize nouvelles métropoles, des transferts de compétences des départements vers les régions et les métropoles, et le resserrement de la carte des groupements intercommunaux. Avant de produire les effets attendus, ces réformes risquent de se traduire, dans un premier temps, par des coûts supplémentaires liés, par exemple, à l'harmonisation des régimes indemnitaires (cf. chapitre IV) ou des politiques de subventionnement. De plus, cette phase de réorganisation administrative va mobiliser l'attention des gestionnaires et peut inciter à différer la poursuite des efforts de gestion entrepris en 2015.

III - Des perspectives d'évolution de l'investissement local moins défavorables

Si certaines catégories de collectivités entendent maintenir voire accroître leurs dépenses d'investissement (A), des dispositions législatives visent à soutenir l'effort d'investissement local (B).

[128] Ce texte vise à harmoniser les règles statutaires entre les fonctions publiques d'État, hospitalière et territoriale, à garantir le déroulement de carrière des agents et prévoit des mesures de revalorisation sur la période 2016-2020.

A - L'effet du cycle électoral du bloc communal

Comme la Cour l'a rappelé dans le rapport public sur les finances publiques locales en 2015, les dépenses d'investissement des collectivités locales fluctuent dans le temps et s'inscrivent dans un cycle électoral[129]. Après deux années de baisse (- 22 % au total), l'investissement des communes et de leurs groupements pourrait se stabiliser, voire être à nouveau orienté à la hausse en 2016.

Tableau n° 22 : évolution des dépenses réelles d'investissement du bloc communal (en Md€)

Élections 2001	**N+1**	**N+2**	**N+3**	**N+4**	**N+5**	**N+6**
20,52	19,2	21,42	23,09	25,58	28,13	31,8
5,1 %	- 6,4 %	11,6 %	7,8 %	10,8 %	10,0 %	13,0 %
Élections 2008	**N+1**	**N+2**	**N+3**	**N+4**	**N+5**	
29,89	30,01	28,94	31,14	32,86	35,06	
- 6,0 %	0,4 %	- 3,6 %	7,6 %	5,5 %	6,7 %	
Élections 2014	**N+1**	**N+2**	**N+3**	**N+4**	**N+5**	
30,84	27,30					
- 12,0 %	- 11,5 %					

Source : Cour des comptes

[129] Cf. notamment Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques 2015*, juin 2015, La Documentation française, 229 p., disponible sur www.ccomptes.fr, en particulier son annexe n° 4 sur les facteurs d'évolution de l'investissement public local.

D'autres facteurs devraient favoriser la reprise de l'investissement local. Du fait de la diminution de leurs besoins de financement en 2015, combinée à un endettement néanmoins accru (cf. chapitre I), les collectivités locales ont reconstitué leurs fonds de roulement à hauteur globalement de 4 Md€ et disposent en 2016 d'une trésorerie plus confortable.

De plus, les conditions d'emprunt restent incitatives grâce à la poursuite de la baisse des taux nominaux (du moins jusqu'en mai 2016), même si les taux d'intérêt réels restent à un niveau non négligeable. Par ailleurs, des financements privilégiés sont proposés aux collectivités locales tels que les enveloppes de la Banque européenne d'investissement (BEI) et les prêts à taux zéro de la Caisse des dépôts et consignations. Selon l'agence Standard & Poor's[130] et La Banque Postale[131], une hausse modérée du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales est attendue au cours des prochaines années[132].

Toutefois, la situation des départements et des régions devrait différer de celle du bloc communal. Les dépenses d'investissement des départements devraient poursuivre leur mouvement de baisse, encouragé par la perspective de prochains transferts de compétences (par exemple de la voirie vers les métropoles). Les investissements des régions pourraient voir leur croissance se ralentir voire s'inverser du fait des mesures de réorganisation territoriale, notamment la mise en place des nouvelles gouvernances issues des fusions.

L'examen des rapports de présentation des budgets primitifs votés pour 2016 par 34 des 39 communes métropolitaines de plus de 100 000 habitants montre que 36 % d'entre elles ont prévu une reprise de leurs investissements. Ces données sont néanmoins à manier avec prudence en l'absence d'une analyse des autorisations de programme des collectivités locales autorisant une gestion pluriannuelle des investissements.

B - D'importantes mesures de soutien de l'investissement

La reprise de l'investissement local est recherchée à travers diverses mesures de soutien adoptées par le Parlement. Les lois de

[130] Note de février 2016.
[131] Note de conjoncture sur les finances locales, 11 mai 2016.
[132] Entre 16,4 et 17,5 Md€ en 2016 et 19 Md€ en 2017.

finances initiale pour 2016 et rectificative pour 2015 ont prévu des mécanismes d'aide et des assouplissements normatifs susceptibles de stimuler l'investissement local.

Deux enveloppes d'un montant total de 800 M€ ont été mises en place en faveur des projets d'investissement des communes et de leurs groupements : une première enveloppe de 500 M€ est répartie entre les différentes régions en fonction de leur population[133] ; une seconde de 300 M€ est réservée aux bourgs-centres et aux villes moyennes[134]. De plus, 200 M€ supplémentaires viennent abonder la dotation d'équipement pour les territoires ruraux (DETR).

L'article 34 de la loi de finances initiale pour 2016 étend, par ailleurs, le champ des dépenses éligibles au FCTVA aux dépenses « d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1er janvier 2016 ». L'impact budgétaire de cette mesure pour l'État est évalué à 27 M€ en 2016, 228 M€ en 2017 et 306 M€ à compter de 2018. De même, les dépenses d'investissement réalisées au cours de la période 2015-2022 dans le cadre du plan « France très haut débit », sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives seront éligibles au FCTVA ; le coût de cette mesure a été évalué à 53 M€.

Les versements du FCTVA étant intégrés dans l'enveloppe normée des concours financiers, leur augmentation du fait de l'extension du champ des dépenses éligibles devrait être compensée par la réduction des autres concours financiers. Par ailleurs, cette extension à des dépenses de fonctionnement devrait compliquer encore davantage la gestion du FCTVA dont la Cour a relevé dans un récent référé qu'elle devrait être rationalisée[135].

Par ailleurs, pour tenir compte notamment des nouvelles difficultés provoquées par l'évolution de la parité entre le franc suisse et l'euro, l'article 31 de la LFI pour 2016 a porté de 100 M€ à 200 M€ par an la capacité du fonds de soutien destiné aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts structurés et des instruments financiers complexes.

---

[133] Enveloppe consacrée à la réalisation de projets de rénovation thermique, de transition énergétique, de développement des énergies renouvelables, de mise aux normes des équipements publics, de développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de construction de logements et de la réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

[134] Prioritairement mobilisés pour accompagner le développement des villes et des villages de moins de 50 000 habitants.

[135] Cour des comptes, *Référé*, *Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales – l'exécution des prélèvements sur les recettes de l'État et la gestion du FCTVA*. 11 juin 2015, 9 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2015 a prévu diverses mesures susceptibles d'avoir un effet favorable sur la situation financière de certaines collectivités locales : la création d'un fonds de soutien destiné aux départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée du fait du poids de leurs dépenses sociales, la pérennisation d'une réserve pour compensation des pertes de produit de CVAE au profit des départements, l'institution d'un mécanisme de neutralisation des amortissements sur subventions d'équipement versées.

Ces différentes mesures prises par l'État pour atténuer l'impact de la baisse de ses concours financiers peuvent, si elles exercent effectivement un effet de levier sur les projets d'investissement des collectivités locales, les inciter à recourir davantage à l'emprunt pour compléter les ressources de leur section d'investissement. L'impact peut se révéler négatif sur les collectivités dotées d'un faible autofinancement net (cf. chapitre I).

IV - Une étude prospective sur la période 2016-2020

Les juridictions financières ont réalisé, au moyen de l'application informatique ANAFI[136], une analyse prospective de l'évolution de la situation financière, au cours de la période 2016-2020, des villes de plus de 100 000 habitants (hors Paris) et des villes de 20 000 à 50 000 habitants[137].

Deux scénarios sont développés. Le premier applique à la période 2016-2020 les évolutions moyennes annuelles constatées entre 2011 et 2015. Le second retient des évolutions différenciées des charges et des produits, reprenant soit les variations annuelles moyennes constatées de 2011 à 2015, soit les évolutions constatées en 2015 lorsque des ruptures d'évolution qui sont apparues sont susceptibles de se reproduire.

[136] Développée par les juridictions financières, l'application ANAFI est utilisée par les chambres régionales et territoriales des comptes pour analyser la situation financière des collectivités locales et de leurs établissements publics. En complément des outils d'analyse rétrospective, elle propose également un module d'analyse prospective.
[137] Détail des simulations aux annexes 10 et 11.

Les hypothèses des simulations

Les produits fiscaux ayant progressé de plus de 4 % en 2015, ce taux a été considéré comme trop élevé pour être repris dans les hypothèses des simulations. La variation annuelle moyenne relevée entre 2011 et 2015 a été retenue, soit 2,8 % pour les communes de plus de 100 000 habitants et 1,9 % pour celles comprises entre 20 000 et 50 000 habitants. En 2017, la baisse des dotations de l'État est diminuée de moitié pour le bloc communal, conformément à l'annonce par le Président de la République le 2 juin 2016. Le montant de la DGF est ensuite conservé jusqu'en 2020[138]. Les autres produits d'exploitation évoluent différemment selon la strate communale. La progression enregistrée en 2015 a été appliquée à la strate de 20 000 à 50 000 habitants mais, pour les communes de plus de 100 000 habitants, la hausse de 11,8 % observée en 2015, considérée comme étant trop élevée pour être reproduite, le taux annuel moyen de la période quinquennale précédente a été retenu.

Les charges de gestion, quelle que soit la strate, progressent de 2016 à 2020 au même rythme qu'au cours de la période quinquennale précédente, à l'exception des charges de personnel pour lesquelles l'évolution de 2015 a servi de référence, corrigée *prorata temporis* de l'effet de la hausse du point d'indice.

Pour les dépenses d'investissement, les simulations reprennent en 2016 le montant des dépenses réalisées en 2015. L'investissement retrouve en 2017 l'évolution annuelle moyenne de 2011 à 2015. Dans le premier scénario (reprise des tendances 2011 à 2015), la reprise de l'investissement, sur les bases de la période précédente, ne débute qu'en 2018. Pour les emprunts, l'évolution de 2015 (y compris pour les taux) a été appliquée à la période suivante. Les simulations ne prévoient pas une mobilisation du fonds de roulement.

[138] Nonobstant la réforme de la DGF inscrite à l'article 150 de la loi de finances pour 2016.

A - Les résultats des simulations

1 - Communes de plus de 100 000 habitants

a) Premier scénario

L'excédent brut de fonctionnement[139] (EBF) qui mesure le résultat dégagé par une collectivité en dehors de tout impact de sa politique d'investissement (charges de la dette, dotations aux amortissements) reste quasiment stable au cours de la période 2016-2020. Égal à 15,8 % des produits de gestion en 2015, l'EBF décroît très peu jusqu'en 2017 (14,9 %) pour progresser de nouveau les années suivantes. Ce scénario suppose que le rythme de progression des dépenses de personnel, observé en 2015, se maintienne à l'identique en dépit de la revalorisation du point d'indice en 2016 et en 2017, ce qui exige un effort de gestion important.

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) égale en 2015 à 12,2 % des produits de gestion baisse faiblement jusqu'en 2017 pour ne retrouver son niveau d'origine qu'en 2019. Ce niveau peu élevé explique la faiblesse de la CAF nette (après déduction des annuités de la dette), inférieure en 2019 à 1 % des produits de gestion, et négative en 2020. En dépit d'un montant d'investissement qui ne retrouve qu'en 2018 les niveaux constatés entre 2011 et 2015, la chute du taux de financement propre des dépenses d'équipement (hors subventions d'investissement versées) se poursuit, passant de 81 % en 2015 à 47 % en 2020.

Pour financer la reprise de l'investissement, même timide, à compter de 2018, les communes de plus de 100 000 habitants devraient accroître leur endettement de 6,2 Md€ de 2016 à 2020 après 4,9 Md€ au cours de la période précédente. Ce recours accru à l'emprunt autoriserait un montant de dépenses d'équipement (10,9 Md€) assez proche de celui de la période précédente (10,6 Md€).

[139] L'excédent brut de fonctionnement correspond à l'excédent brut d'exploitation, c'est-à-dire la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

b) Second scénario

L'EBF chute de façon continue pour devenir inférieur à 13 % des produits de gestion dès 2018 et s'établir à 12,4 % environ en 2020. Cette baisse se répercute sur la CAF brute qui devient inférieure à 10 % de ces produits dès 2017. La CAF nette devient négative en 2017 et ne cesse de décroître les années suivantes. Cette dégradation est accentuée si la reprise des investissements intervient dès 2017 (montants comparables à ceux relevés avant 2014). Le taux de couverture des dépenses d'équipement par l'autofinancement disponible, de moins de 80 % en 2015, devient inférieur à 23 % en 2020.

Les communes sont contraintes dès 2017 de s'endetter lourdement, soit à hauteur de 8,6 Md€ de 2016 à 2020 contre 4,9 Md€ au cours de la période précédente. Leur capacité de désendettement avoisine 10 ans dès 2017 et dépasse 12 ans en 2020.

2 - Communes de 20 000 à 50 000 habitants

a) Premier scénario

L'EBF reste stable à 14,6 % en 2020 au lieu de 14,9 % en 2015. La maîtrise de la gestion courante conduit à conserver une CAF brute supérieure à 16 % des produits de gestion. La reprise des investissements en 2018 passe par une forte mobilisation de l'autofinancement disponible. Le taux de couverture des dépenses d'équipement est constamment supérieur à 80 %. Ces dépenses sont d'un montant comparable à celui de la période précédente, soit 15,7 Md€ contre 15,4 Md€, mais provoquent un endettement supplémentaire moins important (environ 2,8 Md€ contre 5,3 Md€).

b) Second scénario

L'EBF baisse régulièrement, de 14,9 % des produits de gestion à 11,6 % au terme de la période. La CAF brute demeure toujours supérieure à 13,4 %. La CAF nette reste positive même si, dès 2019, elle devient inférieure à 5 % des produits de gestion.

Compte tenu d'une reprise des investissements dès 2017, la couverture des dépenses d'équipement par l'autofinancement fléchit pour

tomber à 74 % en 2020. Toutefois, le taux de couverture demeure supérieur au cours de la période 2016-2020 à celui observé au cours de la période quinquennale précédente (87,3 % au lieu de 78,2 %), de même que les dépenses d'investissement (16,6 Md€ au lieu 15,4 Md€) en mobilisant un volume d'emprunts inférieur au précédent (3,6 Md€ contre 5,3 Md€).

B - L'analyse des résultats des simulations

Retenant des scénarios identiques et des hypothèses comparables d'évolution des charges et des produits, les résultats des simulations diffèrent sensiblement pour les deux strates de communes.

Les communes de 20 000 à 50 000 habitants parviendraient à équilibrer leur gestion tout en assurant des dépenses d'équipement équivalentes ou supérieures à celles de la période précédente et en mobilisant un volume d'emprunts comparable ou inférieur. En revanche, les communes de plus de 100 000 habitants, quelles que soient les hypothèses, se heurteraient très rapidement à la difficulté du financement de leurs dépenses d'équipement, ce qui entraînerait un alourdissement marqué de leur endettement.

Cette évolution différenciée de la situation financière des communes a pour origine un niveau d'excédent brut de fonctionnement, rapporté aux produits de gestion, plus faible dans les communes de 100 000 habitants que dans celles de 20 000 à 50 000 habitants, et un niveau de recettes d'investissement également inférieur.

Aussi, pour les communes de plus de 100 000 habitants, la maîtrise des charges de gestion s'impose avec le plus d'acuité. Leur excédent brut de fonctionnement devrait atteindre 15 % à 17 % des produits de gestion pour dégager une CAF brute significative. La baisse des dépenses d'équipement sur plusieurs années entraînerait celle de l'emprunt. II en résulterait une baisse des annuités de la dette et une CAF nette en augmentation.

Quant aux communes de 20 000 à 50 000 habitants, elles doivent l'évolution moins délicate de leur situation financière à un niveau d'EBF moins faible (néanmoins régulièrement inférieur à 15 % des produits de gestion, ce qui ne peut être considéré comme pleinement satisfaisant), mais aussi à des recettes d'investissement concourant à leur autofinancement, dont la pérennité n'est pas assurée. Pour ces communes également, l'amélioration de l'excédent brut de fonctionnement, grâce à une maîtrise accrue des dépenses de gestion, semble devoir s'imposer.

Cette analyse montre que la reprise de l'investissement nécessite une évolution modérée et durable des charges de fonctionnement. Elle illustre aussi la diversité des trajectoires au sein du bloc communal. Elle suggère enfin que la gouvernance des finances locales appelle un perfectionnement des outils d'analyse et de prévision, tenant compte par exemple des spécificités des différentes strates démographiques.

V - L'amélioration de la gouvernance des finances publiques locales

La détermination d'un objectif d'évolution des dépenses publiques locales (ODEDEL), décliné par catégorie de collectivités en 2016, constitue un progrès. Cependant, les collectivités locales ne sont toujours pas associées à sa préparation ni à celle du Programme de stabilité qui prévoit leur trajectoire financière sur quatre ans. La mise en œuvre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics rend nécessaire d'adapter la gouvernance des finances publiques locales. Paraissent souhaitables à cette fin un partage accru par l'État des informations financières sur les collectivités locales (A) en maintenant l'attention sur la fiabilité des comptes locaux (B) et l'adoption à terme d'une loi de financement des collectivités territoriales (C).

A - Le partage des informations financières

La concertation entre l'État et les collectivités locales sur les objectifs d'évolution de leurs dépenses, de recettes, de solde et d'endettement reste encore trop peu formalisée, à la différence des pratiques qui s'observent dans plusieurs pays européens.

1 - Un dispositif de concertation toujours à créer

Depuis son premier rapport public en 2013 sur les finances publiques locales, la Cour a régulièrement souligné la nécessité d'instaurer un dialogue plus formalisé et approfondi entre l'État et les collectivités locales sur l'évolution de leur trajectoire financière. Cette nécessité n'a fait que croître avec l'engagement à compter de 2014 du mouvement de baisse des concours financiers de l'État.

Si le Comité des finances locales, dont la composition[140] laisse peu de place aux régions et aux départements, est reconnu comme l'instance d'échanges entre l'État et les collectivités locales, des groupes de travail réunissent de façon régulière les représentants des services de l'État et les associations nationales de collectivités locales pour préparer les réformes touchant aux concours financiers de l'État, notamment la réforme de la DGF dont les principes ont été posés par la loi de finances initiales pour 2016, et la mise en œuvre des différentes réformes de l'organisation territoriale. Ces groupes de travail ne portent pas spécifiquement sur la gouvernance des finances locales.

En 2015, le dialogue entre l'État et les collectivités locales a connu une avancée avec la signature d'une convention de partenariat[141] entre les associations nationales d'élus de collectivités et la DGFiP. Cependant, l'élaboration du Programme de stabilité, en ce qui concerne les APUL, et la fixation de l'ODEDEL ne sont toujours pas précédées d'une étape de concertation avec les représentants des élus locaux sur les prévisions sous-jacentes de dépenses et de recettes ainsi que les hypothèses relatives notamment à l'évolution des gestions locales.

Cette concertation devrait être conduite par catégorie de collectivités. Pour être équilibrée et fructueuse, elle devrait s'appuyer sur un partage avec les représentants des collectivités locales des données financières collectées par les services de l'État ainsi que des outils d'analyse et de prévision dont ils disposent.

Enfin, le choix de l'instance, siège de cette concertation, a son importance. La Cour constate que l'Instance de dialogue national des territoires, installée en février 2015, ne s'est depuis réunie que deux fois sans aborder le sujet de la trajectoire des finances publiques locales et de leur contribution à l'effort national de redressement des comptes publics. Par ailleurs, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, créé par la loi NOTRé du 7 août 2015, qui pourrait être un lieu de partage des données financières consolidées, devrait être mis en place à l'automne 2016[142]. Ses moyens de fonctionnement font l'objet de discussions entre le ministère de l'intérieur et le Comité des finances locales dont il est une « formation spécialisée »[143].

---

[140] Article L. 1211-2 du CGCT.

[141] Convention entre la DGFiP, l'Association des maires de France, l'Association des communautés urbaines de France, l'Association des régions de France, l'Assemblée des communautés de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de grandes villes de France et la Fédération des villes moyennes, signée en novembre 2014.

[142] Déclaration du Président de la République le 2 juin 2016 lors du congrès des maires de France.

[143] Article L.1211-4 du CGCT.

2 - Les exemples étrangers

Dans de nombreux pays européens, le pilotage des finances locales associe étroitement État et collectivités. Le rapport d'information n° 678 de la commission des finances du Sénat[144] présente à travers l'exemple de deux pays, l'Autriche et l'Italie, deux modèles d'association : l'un prévoit la participation systématique, en amont et de manière relativement informelle, des collectivités aux réformes qui les concernent ; l'autre encadre de manière précise les dépenses locales, à travers un « *patto di stabilità interno* » (pacte de stabilité interne). Dans les deux cas, les rapports entre l'État et les collectivités sont stabilisés depuis plusieurs années et permettent aux différents acteurs de se projeter à moyen terme.

La Suède offre l'exemple d'un pays étranger dans lequel la concertation est informelle, mais omniprésente. Elle repose sur une information largement partagée entre l'État et les collectivités, et sur l'intervention régulière – bien que non juridiquement définie – de la fédération des communes et *landsting*[145] (*Sveriges Kommuner och Landsting*, SKL).

Le pilotage des finances locales en Suède : l'omniprésence de la concertation

Les collectivités locales suédoises présentent de nombreuses analogies avec leurs homologues françaises. Les trois niveaux de collectivités (communes, *landsting* et régions) bénéficient d'une forte autonomie fiscale, exercent de larges compétences[146] et réalisent les trois quarts des investissements publics. La loi sur les communes de 1991[147] pose le principe selon lequel les collectivités territoriales doivent assurer *« une bonne gestion financière de leurs activités et des activités des entités juridiques qui leur sont rattachées »*. La définition des modalités d'atteinte de cet objectif est laissée aux collectivités elles-mêmes, avec l'aide de SKL.

[144] Rapport de MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL.
[145] Les *landsting* peuvent être considérés comme l'équivalent suédois des départements.
[146] Les compétences décentralisées sont plus larges qu'en France et intègrent notamment l'éducation.
[147] Kommunallag 1991 :900, https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/

La préparation des budgets locaux débute au printemps[148] et toute modification du cadre financier par l'État est signalée très en amont. Sans que son positionnement vis-à-vis des collectivités et de l'État soit juridiquement défini, SKL coordonne les échanges entre décideurs nationaux et locaux. Pour accompagner la préparation budgétaire, SKL édite chaque année plusieurs publications, appelées *EkonomiNytt*, qui reprennent les prévisions en matière de péréquation, de dotations de l'État, d'évolution du niveau des retraites des élus locaux (payées par les collectivités locales) sur la base des prévisions données par le ministère des finances. Au mois de septembre, ces prévisions sont affinées en fonction des éléments présentés dans la loi de finances nationale. Ces publications sont pluriannuelles et intègrent des prévisions pour les deux années suivantes. Les données relatives aux comptes locaux sont disponibles en temps réel *via* l'organisme statistique national *Statistiska Centralbyrån*.

Les décisions nationales qui concernent les collectivités locales sont également prises dans le cadre d'une concertation apaisée, les négociations se faisant sur la base de nombreuses sources d'information, d'études et d'analyses. Les services de SKL sont associés à tous les travaux gouvernementaux et parlementaires relatifs au niveau local, sans que cela fasse l'objet d'une réelle formalisation.

B - L'enjeu de la fiabilité des comptes

L'exigence de fiabilité des comptes publics locaux découle de la Constitution[149]. La qualité des données comptables est indispensable à la transparence et à la rigueur de la gestion mais aussi au dialogue entre l'État et les collectivités locales. Les chambres régionales et territoriales des comptes y prêtent systématiquement attention à travers leurs contrôles des collectivités. Cependant, comme la Cour l'a rappelé dans ses précédents rapports annuels sur les finances publiques locales, notamment celui de 2015[150], la qualité des comptes locaux reste insuffisante, les

[148] Les budgets locaux doivent être présentés en octobre et votés en novembre de l'année précédant le début de l'exercice.

[149] Article 47-2, 2ème alinéa : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

[150] Cour des comptes, *Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

chambres continuant de relever des insuffisances dans l'application des règles de rattachement des charges et des produits à l'exercice, de constatation de provisions et d'amortissement des immobilisations.

L'élaboration d'une instruction budgétaire et financière, applicable aux métropoles dès cette année et également à l'usage des communes et de leurs groupements, qui le souhaitent, est un progrès en ce sens. De même, comme la Cour l'a déjà préconisé, il serait particulièrement utile que les travaux engagés par la DGFiP puissent aboutir à la production de comptes consolidés à l'échelle des ensembles intercommunaux.

La perspective de certification des comptes locaux, du moins ceux des collectivités volontaires, est susceptible d'être un levier d'amélioration de leur qualité.

Vers l'expérimentation de la certification des comptes locaux

La loi NOTRé du 7 août 2015 prévoit, en son article 110, que « la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local ».

Les collectivités locales intéressées par l'expérimentation devaient formuler leur candidature jusqu'au 8 août 2016. À partir de cette date, le ministre chargé des collectivités territoriales et le secrétaire d'État au budget arrêteront la liste des collectivités expérimentatrices sur avis du premier président de la Cour. Pour chaque collectivité retenue, une convention sera conclue au dernier trimestre 2016 entre l'exécutif de la collectivité locale concernée et le Premier président.

Pour préparer la mise en œuvre de cette expérimentation, une commission consultative réunit des représentants de l'ensemble des parties prenantes : associations d'élus, administrations (DGCL, DGFiP), Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), Haut conseil au commissariat aux comptes (H3C) et juridictions financières. Cette instance a pour objectif de formuler des avis sur les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation dans un calendrier dont l'aboutissement est fixé en 2023, date à laquelle il appartiendra au législateur de se prononcer définitivement. Cette commission est appuyée par un comité de pilotage qui réunit des représentants de la Cour et des chambres régionales des comptes ainsi que, en tant que de besoin, la DGFiP et la DGCL.

Les étapes prévisionnelles de cette expérimentation sont les suivantes :

- la constitution, à l'automne 2016, une fois la liste des collectivités expérimentatrices retenue, d'une formation interjuridictions (FIJ) au sein des juridictions financières réunissant des membres de la Cour, des magistrats des chambres régionales des comptes et des experts mis à disposition par la Cour ;
- de 2017 à 2020, la réalisation, sous l'égide de ladite formation, d'un diagnostic d'entrée global (la première année) puis, les années suivantes, d'examens ciblés par les équipes mixtes des CRC participant à l'expérimentation composées de magistrats et vérificateurs, appuyées par un groupe d'experts mis à disposition par l'équipe centrale de la Cour et avec la participation, le cas échéant, d'experts de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Un rapport d'étape à l'issue de cette phase préparatoire sera établi en 2020 et adressé à la collectivité expérimentatrice présentant les conclusions et recommandations de la Cour ;
- de 2020 à 2022, la certification expérimentale des comptes des collectivités concernées selon des modalités appropriées faisant intervenir des commissaires aux comptes dans le cadre législatif qui leur est applicable. Au titre du mandat que lui confie l'article 110 de la loi NOTRé, la Cour assurera un suivi de ces travaux ;
- à l'issue de cette phase, le bilan définitif établi par la Cour en 2023 donnera lieu à un rapport au Gouvernement qui le transmettra au Parlement, accompagné des observations des collectivités territoriales et des groupements concernés.

Chaque année, à compter de 2017, la Cour rendra compte de l'avancement de l'expérimentation dans le rapport public prévu par l'article L. 132-7 du code des juridictions financières (lui-même issu de la loi NOTRé).

C - L'utilité d'une loi de financement des collectivités territoriales

Dans ses précédents rapports annuels sur les finances publiques locales, la Cour a constaté qu'une loi de financement des collectivités territoriales constituerait un instrument efficace au service de la gouvernance des finances locales[151]. Cette proposition a aussi été formulée par le rapport Lambert-Malvy en 2014. Elle est désormais soutenue par des associations d'élus locaux.

1 - L'explicitation de la trajectoire financière prévisionnelle

L'ODEDEL, décliné par grande catégorie de collectivités, constitue indéniablement un progrès. Il renforce la dimension prévisionnelle des lois de programmation en ce qui concerne les administrations publiques locales. Il complète les objectifs de solde reposant sur la trajectoire attendue de leurs recettes et de leurs dépenses. En revanche, l'ODEDEL ne permet pas de rendre compte de l'équilibre prévisionnel des finances locales. Il ne donne pas aux collectivités locales un élément de référence pour l'élaboration de leurs budgets et le pilotage de leurs dépenses sur plusieurs années, contrairement à l'objectif affiché. La relation entre, d'une part, la trajectoire financière visée et, d'autre part, les données macro-économiques sous-jacentes (qui conditionnent en partie l'évolution des ressources fiscales), l'évolution des transferts financiers de l'État et les hypothèses implicites sur les efforts de gestion des collectivités, reste pour le moins opaque.

Contrairement aux finances de l'État et de la sécurité sociale, il n'existe pas de cadre définissant un tel équilibre prévisionnel pour les administrations publiques locales. Le Parlement vote annuellement une loi de finances pour l'État et une loi de financement pour la sécurité sociale mais il n'en existe pas pour les collectivités territoriales.

[151] L'intérêt d'étudier la création d'une loi de financement des collectivités territoriales a d'abord été évoqué dans le rapport de la Cour sur *La situation et les perspectives des finances publiques*, p. 195. La Documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Un instrument de clarification des relations financières entre l'État et les collectivités locales

La loi de financement des collectivités territoriales mettrait en cohérence les prévisions relatives aux deux composantes de leur équilibre financier. D'une part, elle comporterait des prévisions de dépenses à travers une déclinaison de l'ODEDEL en objectifs indicatifs par catégorie de collectivités et par grands postes de dépenses, en intégrant en particulier l'impact budgétaire des « normes », c'est-à-dire des décisions prises l'année précédente au plan national, qui s'imposent aux collectivités. D'autre part, elle présenterait les prévisions de recettes des différentes catégories de collectivités en tenant compte des mesures nouvelles adoptées en loi de finances initiale, notamment celles relatives aux transferts financiers de l'État et à la fiscalité locale.

Il en résulterait une prévision de solde qui serait cohérente avec la trajectoire financière inscrite dans la loi de programmation pluriannuelle mais aussi avec l'ensemble des décisions qui, en dépenses comme en recettes, s'imposent aux collectivités locales. Ainsi conçue, la loi de financement expliciterait les conditions de l'équilibre financier de chaque catégorie de collectivités. Pour chacune d'entre elles, elle permettrait de s'assurer de la soutenabilité des conditions de mise en œuvre de la baisse des dotations de l'État. Elle permettrait de répartir de façon plus juste la contribution au redressement des comptes publics entre catégories de collectivités en l'inscrivant dans le cadre d'un équilibre prévisionnel.

3 - Un texte non prescriptif

La recommandation de la Cour ne porte pas sur une « loi de finances » des collectivités territoriales qui, en instituant des plafonds de dépenses, contreviendrait au principe constitutionnel de leur libre administration. La loi de financement envisagée s'inspire de l'exemple de la loi de financement de la sécurité sociale, qui comporte des prévisions de recettes et de dépenses pour chacune des branches, une déclinaison en sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et une prévision de l'impact des mesures nouvelles sur les comptes des organismes de sécurité sociale.

Ainsi, la loi de financement des collectivités territoriales n'aurait pas un caractère prescriptif. Elle fournirait un cadre de référence permettant au Parlement, *ex ante*, d'acter des prévisions d'évolution des finances publiques locales et, *ex post*, d'analyser les écarts observés. Son

vote par le Parlement serait compatible avec l'article 72 de la Constitution qui prévoit que les collectivités locales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. Il ne porterait pas atteinte aux principes d'unité et d'universalité du budget de l'État, sous réserve qu'il intervienne après celui de la loi de finances initiale. Cette dernière continuerait à retracer les transferts financiers de l'État aux collectivités locales (prélèvements sur recettes, crédits budgétaires) et les mesures fiscales applicables à ces dernières. De la même manière, la LFI retrace les versements de l'État à la sécurité sociale nonobstant le vote par le Parlement d'une loi de financement de la sécurité sociale.

La loi de financement des collectivités territoriales constituerait donc un outil de meilleure information des citoyens et des élus et, en définitive, de responsabilisation de l'ensemble des acteurs de l'équilibre des finances publiques locales.

4 - La préfiguration d'une loi de financement des collectivités territoriales

L'inscription à l'agenda du Parlement d'une loi de financement des collectivités territoriales nécessiterait une loi organique pour en définir le contenu, le périmètre et le calendrier, ce qui suppose préalablement une révision constitutionnelle.

Auparavant, une place plus importante dans les documents budgétaires pourrait être réservée aux finances publiques locales. Les dispositions concernant la trajectoire financière des APUL au sein du projet de loi de programmation des finances publiques et du rapport économique, social et financier (RESF)[152], joint au projet de loi de finances initiale, pourraient être détaillées. En outre, l'article liminaire du PLF qui établit la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année à venir[153], pourrait être complété de développements relatifs aux APUL. Enfin, un autre article du PLF détaillant les prévisions de dépenses et de recettes des

[152] Le RESF, qui expose la stratégie de politique économique du gouvernement, doit être envoyé avant le 15 octobre à l'Union européenne.
[153] Cette prévision est actualisée dans le Programme de stabilité qui est transmis au mois d'avril à l'Union européenne.

collectivités locales pourrait compléter cet article liminaire et rassembler les dispositions normatives non rattachées[154].

Ces précisions apportées dans les textes financiers sur la trajectoire des finances publiques locales pourraient être précédées d'échanges entre l'État et les représentants des collectivités locales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les collectivités locales ont globalement respecté l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) en 2015, leur situation financière reste néanmoins contrastée par catégories (bloc communal, départements, régions). Cette observation renforce la nécessité d'une déclinaison plus approfondie pour le bloc communal. Il serait également souhaitable, pour renforcer l'utilité de l'ODEDEL, d'informer le Parlement des écarts constatés entre l'objectif d'évolution prévu et l'évolution constatée.

Alors que, dans l'ensemble, la contrainte financière pesant sur la gestion des collectivités locales n'a pas été plus forte en 2015 qu'en 2014, malgré une baisse accrue des dotations de l'État, elle devrait s'accentuer sensiblement en 2016. En raison d'une progression moins vive de la fiscalité directe et de l'absence de mesures fiscales nouvelles, ainsi que d'une augmentation moins dynamique de la fiscalité transférée par l'État, les collectivités locales devraient disposer d'une marge de manœuvre nettement réduite pour piloter leur équilibre budgétaire. Ainsi, la somme des produits de la fiscalité directe et des transferts financiers de l'État devrait rester proche du niveau de l'année précédente alors qu'elle a progressé de 2 Md€ en 2015.

L'enjeu est donc pour les collectivités locales, après les premiers résultats constatés en 2015 de leurs efforts de gestion, de parvenir à ralentir encore l'évolution de leurs charges de fonctionnement. Renforcer la maîtrise de ces charges devient essentiel pour éviter une nouvelle dégradation de l'autofinancement au moment où, dans le bloc communal, une reprise de l'investissement pourrait faire suite à deux années de recul conformément au cycle électoral.

Malgré les diverses mesures de soutien dont bénéficie l'investissement local, sa reprise ne devrait d'ailleurs pas conduire à

[154] Dispositions qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'État.

négliger la recherche d'une sélectivité accrue des projets et une attention particulière portée aux frais de fonctionnement induits, comme préconisé par la Cour dans son rapport précédent.

Afin d'assurer un meilleur partage du diagnostic sur les contraintes qui pèsent sur l'équilibre des finances locales, les prévisions de recettes et de dépenses, qui sous-tendent la trajectoire des finances locales visée à travers l'ODEDEL ou le Programme de stabilité, devraient faire l'objet d'une concertation préalable plus approfondie et formalisée entre les services de l'État et les représentants des collectivités locales sur la base d'un partage des données et des outils d'analyse.

Cette concertation pourrait aussi porter sur les travaux de préfiguration de la loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements, soumise au vote annuel du Parlement, qui, sans être prescriptive, constituerait un instrument de clarification des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et, au-delà, d'amélioration de la gouvernance des finances publiques locales.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *préciser le périmètre exact des dépenses prises en compte dans l'ODEDEL et décliner ce dernier par strate démographique pour les communes et les groupements intercommunaux à fiscalité propre ;*
2. *ajouter une annexe budgétaire à la loi de règlement pour analyser les écarts entre les prévisions et les réalisations relatives à l'ODEDEL ;*
3. *organiser une concertation approfondie sur la trajectoire cible des finances publiques locales, au sein d'une instance associant les représentants de l'État et des collectivités locales ;*
4. *apporter davantage de précisions dans le projet de loi de finances initiale et ses annexes sur les prévisions de dépenses, de recettes et de solde des collectivités territoriales et de leurs groupements ;*
5. *engager la préfiguration d'une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixant pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques (recommandation réitérée et précisée).*

Chapitre III

La fiscalité locale : des marges de manœuvre limitées pour les collectivités

Comme déjà souligné par la Cour dans ses précédents rapports annuels, il convient d'éviter que l'accentuation de la contrainte financière qui pèse sur la gestion des collectivités locales, notamment du fait de la baisse des concours financiers de l'État, provoque une augmentation des impôts locaux. Des leviers permettant aux collectivités de contribuer au redressement de comptes publics nationaux sans dégrader l'offre de services publics doivent être trouvés grâce à une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et à une programmation plus sélective de leurs projets d'investissements. Au demeurant, un examen synthétique du panier fiscal des collectivités locales fait apparaître qu'en la matière, elles disposent de marges de manœuvre relativement limitées dont elles ont fait un usage modéré dans la période récente (I).

Pour autant, le pilotage par les collectivités locales de leur équilibre budgétaire, dans des conditions financières désormais souvent tendues, ne doit pas être rendu plus délicat par les faiblesses de la fiscalité locale. Or, la pratique montre que cette dernière présente, dans certains cas, des défauts importants en termes d'équité, de transparence et de prévisibilité (II).

I - Les leviers fiscaux à disposition des collectivités

Les recettes fiscales des collectivités locales représentent en moyenne près de 59 % de leurs produits de fonctionnement au cours de la période 2011-2015[155]. Seules les collectivités du bloc communal disposent de marges de manœuvre pour faire évoluer leurs produits fiscaux. Toutefois, celles-ci sont assez strictement encadrées (A). L'examen de leur utilisation par les communes montre qu'elles sont désormais conduites à en faire de fait un usage modéré (B).

A - De faibles marges de manœuvre

1 - Des moyens fortement encadrés par la loi

Depuis la réforme de la fiscalité de 2010, le « panier fiscal » des collectivités locales a fortement évolué[156]. Désormais, seules les collectivités du bloc communal et, dans une moindre mesure, les départements disposent de la faculté de fixer les taux d'un nombre réduit d'impôts locaux. Ces collectivités peuvent aussi voter des impôts dits «facultatifs »[157].

Les collectivités du bloc communal votent les taux des trois impôts directs sur les ménages (taxes d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Ces quatre impôts ont représenté en moyenne 62,5 % de leurs recettes fiscales totales (65 % pour les communes et 60 % pour les groupements intercommunaux) au cours de la période 2011-2015.

[155] Le poids des recettes fiscales dans les produits réels de fonctionnement des collectivités locales était en moyenne, de 2011 à 2015, de 58 % dans les régions, 67 % dans les départements, 50 % dans les EPCI et 61% dans les communes.
[156] Cf. tableau en annexe n° 12.
[157] Les impositions facultatives sont prévues par les articles L. 2333-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ainsi que par diverses dispositions du code général des impôts. En 2015, leur montant s'élevait à 6,8 Md€ dans le bloc communal (respectivement 7 % et 17 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements à fiscalité propre) et à 864 M€ dans les départements (2 % des recettes fiscales).

Les départements votent les taux des impôts sur les propriétés bâties et sur les droits de mutation à titre onéreux. Ce pouvoir de taux porte sur 46 % de leurs recettes fiscales au cours de la période 2011-2015[158]. Ils n'en disposent pas pour les autres types d'imposition, dont la CVAE, l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER), les impôts et taxes spécifiques liés à la production énergétique et industrielle, les taxes sur les véhicules, les droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme (autres que les DMTO).

La capacité de ces collectivités à fixer leurs taux d'imposition est fortement encadrée par la loi qui impose, d'une part, des taux plafonds qu'elles ne peuvent dépasser et, d'autre part, le respect de variations proportionnelles entre les taux votés[159].

Les régions, quant à elles, bénéficient d'impôts et taxes sur lesquels elles n'ont pas de pouvoir de taux (CVAE, IFER, TICPE, taxes sur les véhicules et diverses autres taxes).

2 - Un potentiel fiscal inégalement réparti entre les collectivités

Le potentiel fiscal mesure la richesse fiscale d'une collectivité nonobstant le niveau de ses taux d'imposition[160]. Il a progressé sensiblement au cours de la période 2013-2015, par exemple de 4 % pour les départements comme pour les villes de 20 000 à 50 000 habitants et de 3 % pour celles de plus de 100 000 habitants.

Il présente de fortes disparités entre les collectivités d'une même strate démographique. En 2015, le potentiel fiscal par habitant des départements s'élevait en moyenne à 486 €. Avec un écart-type de 104 €, soit près de 22 % de sa valeur moyenne, il présentait de fortes disparités avec des valeurs variant de 293 € en **Lozère** à 700 € dans les **Alpes-**

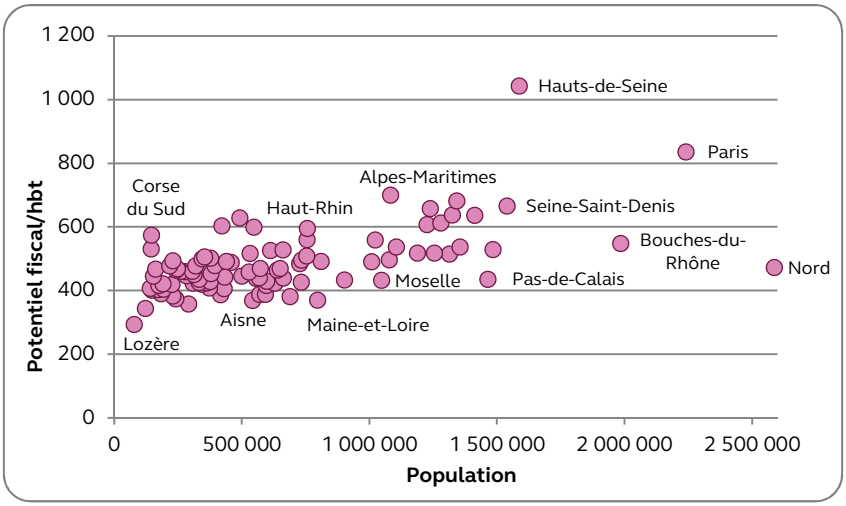
[158] 92 départements ont déjà fixé le taux d'imposition relatif aux mutations immobilières à son taux maximal de 4,50 %.

[159] Les articles 1636 B sexies, 1636 B septies et suivants du code général des impôts encadre les conditions dans lesquelles les départements, les communes et leurs groupements peuvent modifier les taux des quatre impositions.

[160] La notion de potentiel fiscal est définie à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales. Il est égal au produit des taux moyen nationaux par les bases d'imposition (taxe d'habitation et taxes foncières) augmenté des diverses autres recettes fiscales (CVAE, CFE, attributions de compensation versée par l'EPCI à sa commune membre, taxe additionnelle foncière sur les propriétés non bâties, surtaxe sur les eaux minérales, prélèvements sur les jeux etc.).

Maritimes. Les départements des **Hauts-de-Seine** (1 042 €) et de **Paris** (836 €) disposaient d'un potentiel fiscal particulièrement élevé.

Graphique n° 5 : potentiel fiscal des départements par habitant en 2015

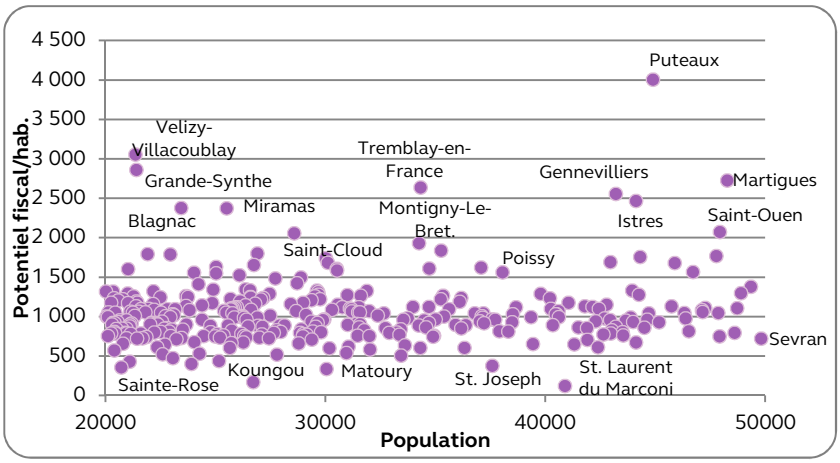


Source : Cour des comptes – données DGCL

Parmi les villes de 20 000 à 50 000 habitants, la situation était encore plus hétérogène puisque le potentiel fiscal présentait un écart-type (415 €) de près de 40 % de sa valeur moyenne (1 057 € par habitant en 2015). Il variait de 335 € à **Matoury** à 4 005 € à **Puteaux**. La moitié des 335 communes de la strate possédaient un potentiel fiscal inférieur à 987 €. Les villes de **Puteaux**, **Vélizy-Villacoublay**, **Grande-Synthe**, **Martigues**, **Tremblay-en-France**, **Gennevilliers**, **Istres**, **Blagnac** et **Miramas** ont un potentiel fiscal deux fois supérieur à la moyenne.

Cette inégale répartition du potentiel fiscal induit des disparités de ressources fiscales. Là où il est faible, les marges d'action par les taux sont plus limitées car le seuil d'acceptabilité par les contribuables est plus rapidement atteint.

Graphique n° 6 : potentiel fiscal par habitant des communes de 20 000 à 50 000 habitants 2015

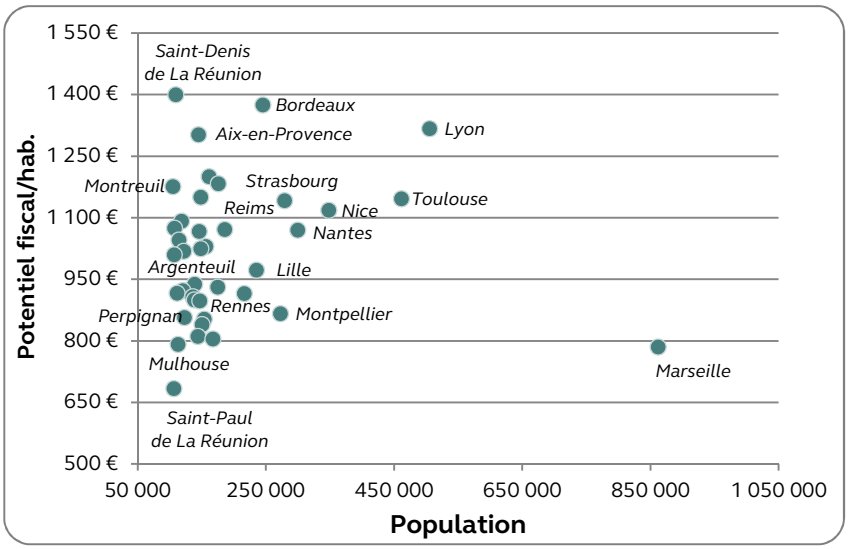


Source : Cour des comptes – données DGCL

Les écarts sont nettement moins importants entre les villes de plus de 100 000 habitants. En 2015, le potentiel fiscal variait tout de même de 684 € par habitant à **Saint-Paul de La Réunion** à 1 400 € à **Saint-Denis de La Réunion**[161]) mais l'écart-type (168 €) était moins important au regard de la valeur moyenne (1 016 €).

[161] Hors ville de **Paris** et **Boulogne-Billancourt** où le potentiel fiscal s'élève respectivement à 2 135 € et 2 187 €.

Graphique n° 7 : potentiel fiscal par habitant des communes de plus de 100 000 habitants en 2015



Source : Cour des comptes – données DGCL

B - Un usage récemment modéré du levier fiscal

1 - Un pouvoir de taux relativement peu utilisé

Au cours de la période 2012-2015, les collectivités du bloc communal ont utilisé avec une relative modération leur pouvoir de fixer les taux.

Parmi les villes de plus de 100 000 habitants, onze (**Bordeaux**, **Clermont-Ferrand**, **Dijon**, **Strasbourg**, **Le Mans, Limoges, Lyon, Marseille**, **Mulhouse, Toulouse** et **Tours**) ont relevé les trois taux d'imposition sur les ménages au cours de la période 2012-2015. Seule la ville de **Lille** a augmenté uniquement le taux d'imposition du foncier bâti. Quant à eux, les groupements intercommunaux auxquels appartiennent ces onze villes ont eu des comportements divers au cours de la même période : six ont réduit ou maintenu leurs taux (communautés urbaines ou d'agglomération de **Bordeaux**, **Tours Plus**, **Clermont-Ferrand**, **Lille**, **Limoges** et **Lyon** (sur la période 2012-2014 pour cette dernière) ; les cinq autres ont augmenté les trois taux (communautés urbaines ou

d'agglomération de **Dijon**, **Le Mans**, **Mulhouse**, **Strasbourg** et **Toulouse**) ou bien seulement certains (communauté urbaine de **Marseille**). Les stratégies fiscales des villes-centres et celles de leurs groupements ne sont pas toujours convergentes, ce qui milite pour le développement des pactes financiers et fiscaux[162].

Tableau n° 23 : taux moyen des impositions « ménages » en 2015 et évolution par rapport à 2012

	TFNB	TFB	TH
Communes de plus de 100 000 habitants			
Taux moyen (%)	33,80	18,27	25,62
Évolution (points)	+ 2,6	- 0,46	+ 0,16
Communes de 20 000 à 50 000 habitants			
Taux moyen (%)	59,48	23,79	26,77 %
Évolution (points)	- 0,98	+ 0,58	+ 0,37
Groupements de communes à fiscalité propre			
Taux moyen (%)	7,32	2,72	8,54
Évolution (points)	+ 0,16	+ 1,4	- 0,06

Source : Cour des comptes – données DGCL

Parmi les 338 communes de la strate démographique de 20 000 à 50 000 habitants, seulement 117 ont revu leurs taux à la hausse ou à la baisse et, à l'inverse, 221 les ont donc maintenus.

[162] **Bordeaux Métropole** et **Clermont Communauté** ont indiqué dans leurs réponses à la Cour qu'elles se sont engagées dans l'élaboration de tels pactes.

2 - Un effet-base prédominant

a) La revalorisation annuelle des bases

Au cours de la période 2012-2015, l'accroissement des impôts communaux sur les ménages[163] a résulté essentiellement de la revalorisation des bases d'imposition. Dans le cas des groupements intercommunaux, il est venu à la fois d'un effet-base et d'un effet-taux (respectivement pour 48 % et 52 %)[164]. L'évolution du produit de la contribution foncière des entreprises (CFE), dont le taux est voté par les groupements des communes à fiscalité propre, a été essentiellement guidée par celle des bases d'imposition.

Pour l'ensemble des impôts locaux dont les collectivités votent les taux, l'effet-base a été à l'origine de 86 % de la hausse des recettes pour les communes, 57 % pour les EPCI et 72 % pour les départements. Néanmoins, sur les exercices 2014 et 2015, la part de l'effet-base tend à diminuer dans le bloc communal.

Les collectivités bénéficient surtout chaque année d'une revalorisation annuelle des valeurs cadastrales des biens immobiliers votée en loi de finances. Ce sont ces revalorisations annuelles successives qui permettent d'augmenter la valeur de la matière imposable sur laquelle seront appliqués les taux votés. Depuis 2013, les revalorisations des bases locatives se révèlent avantageuses pour les collectivités en raison de leurs niveaux au regard de l'inflation constatée[165].

---

[163] 14 des 39 villes de plus de 100 000 habitants ont enregistré une augmentation de leur taux et 8 une réduction ; elles ont été respectivement 123 et 62 parmi les 336 villes de 20 000 à 50 000 habitants.

[164] Pour les groupements de communes, l'augmentation des produits de la taxe sur le foncier bâti et de la taxe sur le foncier non bâti s'explique par un effet-taux respectivement de 68 % et 44 %. Pour la taxe d'habitation, l'effet-taux ne représente que 16 % de l'accroissement de son produit.

[165] De 2013 à 2015, les taux de revalorisation forfaitaire votés par le Parlement ont été de 1,8 %, 1,0 % et 1,09 % alors que les taux d'inflation respectifs ont été de 0,9 %, 0 % et 0,5 %. En 2016, le taux de revalorisation des bases a été fixé à 1,0 %.

b) La révision des abattements communaux

L'assemblée délibérante d'une collectivité peut décider d'appliquer des abattements à la valeur de la base imposable communiquée par l'administration fiscale, ce qui réduit le montant des recettes. Les abattements communaux portent essentiellement sur la taxe d'habitation. Parmi les villes de 20 000 à 50 000 habitants, 313 sur 338 appliquaient des abattements en 2015, ce qui, au total, équivalait à un renoncement de recettes de 395 M€, soit 4 % de leurs recettes fiscales. Au-dessus de 100 000 habitants, seule la ville de **Montreuil** n'en avait pas voté.

Le montant des abattements votés par les villes de 20 000 à 50 000 habitants a été en constante progression au cours de la période 2012-2015 (3 % en moyenne annuelle). Cependant, onze villes de cette strate ont revu à la baisse leur politique d'abattement, dont **Le Gosier** et **Saint-Laurent du Maroni** en 2014, **Cenon**, **Guyancourt**, **Ozoir-la-Ferrière**, **Pontoise**, **Saint-Michel-sur-Orge** et **Six-Fours-les-Plages**, en 2015.

c) Des actions ciblées d'actualisation des bases

Afin de soutenir l'évolution spontanée de leurs bases d'imposition, certaines collectivités mènent des actions de recensement pour vérifier que la situation des propriétés bâties notamment (superficie construite, niveau de confort, usage en logements d'habitation ou locaux d'entreprise, etc.) correspond à leur classement par l'administration fiscale. Des collectivités, généralement importantes, ont mis en place des observatoires fiscaux (**Bordeaux**, **Bayonne**, **Amiens**, **Saint-Brieuc agglomération**, le **SICOVAL**[166]). Ces initiatives peuvent aboutir à l'émission de rôles supplémentaires ce qui leur permet de mesurer l'efficacité des dispositifs mis en œuvre en rapportant les produits perçus aux démarches entreprises.

Par ailleurs, dix villes de plus de 100 000 habitants[167] ont signé une convention avec les services de la DGFiP visant à améliorer leur connaissance et leur anticipation des bases fiscales, considérant que les décalages constatés entre les montants prévisionnels et les montants notifiés compliquent l'élaboration des budgets annuels dans un contexte financier contraint.

---

[166] Communauté d'agglomération du sud-est toulousain regroupant 36 communes.

[167] **Angers**, **Clermont-Ferrand**, **Le Havre**, **Lyon**, **Metz**, **Montpellier**, **Perpignan**, **Rouen**, **Toulon**, **Toulouse**.

3 - Un effort fiscal peu affecté par la baisse de la DGF

La notion d'effort fiscal permet d'apprécier la manière dont une collectivité mobilise son potentiel fiscal. Un ratio supérieur à 1 illustre un produit supérieur au potentiel fiscal et donc une forte mobilisation au moyen de taux élevés.

> L'effort fiscal est défini à l'article L.2334-5 du code général des collectivités territoriales. Il est déterminé par le rapport entre la somme des taxes ménages, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, et la somme du produit déterminé par l'application des taux moyen nationaux aux bases de la collectivité ainsi que le produit de la taxe additionnelle sur les propriétés non bâties.

En 2015, hormis **Paris** (0,45) et **Boulogne-Billancourt** (0,61), l'ensemble des villes de plus de 100 000 habitants présentait un effort fiscal supérieur à 1. Ce dernier s'élevait en moyenne à 1,40 et variait hors outre-mer de 1,02 à **Villeurbanne** à 1,86 à **Lille**[168].

De 2013 à 2015, l'effort fiscal de ces grandes villes (hors **Paris** et **Boulogne-Billancourt**) s'est maintenu, passant en moyenne de 1,399 à 1,398. Seulement douze d'entre elles l'ont augmenté, certaines de manière importante : **Argenteuil** (+ 0,07 point), **Clermont-Ferrand** (+ 0,05 point), et **Le Mans** (+ 0,04 point). À l'inverse, les villes de **Reims** (- 0,07 point) et d'**Amiens** (- 0,04 point) ont enregistré une baisse de leur effort fiscal bien supérieure à la moyenne (- 0,02 point) en raison, notamment, de la stagnation de leurs taux d'imposition.

La moitié des villes de 20 000 à 50 000 habitants affichaient en 2015 un effort fiscal supérieur à 1,50 et même, pour certaines, supérieur à 2 (**Bussy-Saint-Georges**[169], **Coudekerque-Branche**, **Lambersart**, **Sète**, **Wasquehal**, **Wattrelos**). À l'opposé, 56 villes de métropole présentaient un effort fiscal inférieur à 1, allant de 0,50 à **Puteaux** à 0,99 à **Sceaux**.

[168] La ville de **Lille** a indiqué, dans sa réponse à la Cour, que le niveau élevé de son effort fiscal est à mettre en regard avec la faiblesse de ses bases. Cette dernière a été soulignée dans le rapport d'observations définitives du 9 août 2013 de la chambre régionale des comptes de Nord – Pas de Calais, Picardie (« le faible niveau des bases explique un potentiel fiscal inférieur à celui de la moyenne de la strate »).

[169] La commune a indiqué, dans sa réponse à la Cour, qu'en raison des difficultés financières rencontrées au cours des exercices passés, le rétablissement de sa situation a nécessité une augmentation des taux d'imposition.

L'effort fiscal des communes de cette strate est resté stable entre 2013 et 2015[170]. 65 communes l'ont augmenté (en moyenne de 0,02 point), parfois de façon importante : **Gonesse** (+ 0,09 point), **Les Mureaux**, **Orly**[171] et **Douai** (+ 0,07 point). 158 l'ont abaissé (en moyenne de 0,02 point) : **Salon-de-Provence** (- 0,15 point), **Miramas** (- 0,17 point) et **Villeparisis** (- 0,23 point).

Il n'est pas constaté de corrélation entre l'accroissement de l'effort fiscal et la baisse de la DGF[172]. Certaines communes avaient utilisé leurs leviers fiscaux avant la baisse des concours financiers.

Parmi les villes de plus de 100 000 habitants, **Dijon** et **Boulogne-Billancourt**[173], qui ont enregistré une baisse de leur DGF supérieure à la moyenne de la strate, ont fortement relevé leur effort fiscal en 2015, de même qu'**Argenteuil**, **Clermont-Ferrand** et **Le Mans**, qui n'étaient pourtant pas dans la même situation.

Les 28 villes de 20 000 à 50 000 habitants qui ont enregistré la baisse la plus forte de leur DGF en 2014 (supérieure à 10 %) ne sont pas celles qui ont accru le plus leur effort fiscal en 2015 (à l'exception de **Gonesse**, **Bussy Saint-Georges** et **Les Mureaux**[174]). Certaines de ces 28 communes présentaient en 2014 un effort fiscal inférieur à la moyenne de la strate, voire inférieur à 1 (**Conflans-Sainte-Honorine**, **La Celle-Saint-Cloud**, **Le Chesnay**, **Martigues**, **Puteaux**, **Vélizy-Villacoublay**)[175]. **Grand-Quevilly**, qui a constaté une baisse importante de sa DGF en 2014 (- 17 %), a fortement réduit son effort fiscal (- 0,22 point) en 2015.

---

[170] Effort fiscal moyen : 1,287 en 2013, 1,285 en 2014 et 1,283 en 2015. 76 communes maintiennent leur niveau d'effort fiscal sur la période.

[171] Selon la réponse de la commune d'**Orly**, la hausse de l'effort fiscal se justifierait par l'instauration de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en 2013.

[172] La corrélation entre l'évolution de la DGF et celle de l'effort fiscal se mesure par un coefficient de corrélation compris entre -1 et 1. Plus il est proche de - 1 ou de 1, plus la corrélation est forte. À titre d'illustration pour les communes de plus de 100 000 habitants, les coefficients de corrélation s'élèvent à 0,08 et à 0,11 pour les évolutions constatées au titre des exercices 2014 et 2015.

[173] L'effort fiscal des communes de **Boulogne-Billancourt** et de **Dijon** demeure néanmoins inférieur à l'effort fiscal moyen de leur strate démographique respective.

[174] L'intégration de la commune des **Mureaux** à la communauté d'agglomération de **Seine et Vexin** en 2014 explique la baisse de plus de 10 % de la DGF dont une partie est désormais versée à la communauté d'agglomération.

[175] Les communes de **Blagnac** (1,59) et de **Bussy-Saint-Georges** (2,18) disposaient en 2014 d'un indice d'effort fiscal supérieur à la moyenne de leur strate.

Comme les villes de plus de 100 000 habitants, celles de 20 000 à 50 000 habitants n'avaient pas anticipé la baisse de la DGF. Ainsi, parmi les 296 villes qui ont constaté une baisse de leur DGF, 197 avaient réduit leur effort fiscal en 2013.

Ainsi, en matière d'impôts locaux, les collectivités locales, même celles du bloc communal, disposent de marges d'action assez limitées et, de plus, inégalement réparties. En 2014 et 2015, la baisse de la DGF n'a pas provoqué d'accroissement sensible de leur effort fiscal. La progression de leurs produits fiscaux est surtout venue de la hausse continue de leurs bases d'imposition. Le poids de la fiscalité locale dans les recettes de fonctionnement avait déjà sensiblement augmenté au cours de la période précédente (de 55,3 % en 2011 à 58,2 % en 2014).

Cependant, un relèvement plus général des taux des impôts locaux n'est pas à exclure au cours des prochaines années sous l'effet d'une contrainte financière accrue par la poursuite de la baisse des concours financier de l'État (cf. chapitre II). Il importe donc que le système de fiscalité locale permette aux collectivités locales, à prélèvements constants, de répondre de manière plus efficace aux besoins de pilotage de leur équilibre budgétaire. Or, certaines de ses faiblesses tendent à y faire obstacle.

II - Vers une fiscalité locale plus équitable, plus transparente et plus prévisible

La fiscalité locale présente des faiblesses qui, à prélèvements constants, compliquent l'adéquation des ressources aux besoins. Elles sont illustrées ici par trois exemples significatifs : l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales (A), l'opacité des compensations d'exonérations (B) et l'instabilité du produit de la CVAE (C).

A - Un enjeu d'équité : la révision des valeurs locatives cadastrales

Dans son rapport public de 2009[176], la Cour des comptes a souligné que « l'absence de révision générale des bases depuis 1970, combinée à une mise en œuvre trop restreinte des procédures d'actualisation par les services fiscaux, dans le cadre du droit existant, produit une situation obsolète et inéquitable ». Une réforme progressive et concertée, a été lancée en 2010, qui pourrait permettre, si elle va à son terme, d'y remédier enfin.

1 - Un dispositif devenu obsolète et inéquitable

La dernière tentative de révision générale des valeurs locatives cadastrales remonte à une loi du 30 juillet 1990[177] à la suite de laquelle avaient été menés des travaux de réévaluation de l'ensemble des locaux (et des propriétés non bâties). Finalement, la décision avait été prise de ne pas liquider les taxes dues sur la base de ces valeurs révisées, les transferts entre contribuables ayant été jugés trop importants.

a) Un dispositif devenu obsolète

La loi du 18 juillet 1974[178] prévoyait trois mécanismes de mise à jour des valeurs locatives, définis par l'article 1516 du code général des impôts (CGI) : une révision générale tous les six ans ; une actualisation triennale, destinée à tenir compte de l'évolution locale du prix des loyers ; des mises à jour périodiques résultant d'une déclaration du contribuable (constructions nouvelles, changement de consistance, changement d'affectation) ou d'une constatation d'office par l'administration (changement de caractéristiques physiques ou d'environnement).

---

[176] Cour des comptes, *Rapport annuel 2009*, 1ère partie - Chapitre II. L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État, pp. 35-54. La Documentation française, 777 p., disponible sur www.ccompptes.fr

[177] Loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

[178] Loi n° 74-645 sur la mise à jour périodique des valeurs locatives servant de base aux impositions directes locales.

Par la suite, la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale[179] a complété ce dispositif en prévoyant, dans l'intervalle de deux actualisations, une majoration annuelle par application de coefficients forfaitaires fixés par la loi de finances « en tenant compte des variations des loyers » (article 1518 bis du CGI).

Ces mécanismes de mise à jour n'ont été que très partiellement appliqués puisqu'une seule actualisation « triennale » a eu lieu en 1980 (uniquement en métropole) par application de coefficients départementaux. Les actualisations triennales, de même que la révision générale, ont été remplacées par des majorations forfaitaires annuelles fixées en lois de finances[180], qui, appliquées à des bases non révisées, en ont pérennisé les défauts.

Le dispositif en vigueur est devenu inapplicable particulièrement pour les locaux commerciaux qui peuvent être évalués selon trois méthodes : la méthode par bail pour les immeubles loués dans des conditions normales au 1er janvier 1970, la méthode par comparaison avec des locaux-types et la méthode par appréciation directe[181]. La méthode par comparaison concerne 93 % des locaux professionnels. Mais la disparition progressive de certains types de locaux existant au 1er janvier 1970 rend de plus en plus difficile l'évaluation des locaux commerciaux par comparaison avec des locaux-types. Inversement, certains types de locaux (complexes cinématographiques, hypermarchés, parcs de loisirs, etc.) n'existaient pas ou peu à cette date[182].

b) Un dispositif générateur d'inégalités entre contribuables

Les valeurs locatives cadastrales ne tiennent donc compte que très imparfaitement des évolutions considérables, ces dernières décennies, du marché locatif immobilier. Pour les locaux d'habitation, par exemple, les

[179] Article 24 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980.

[180] Ce coefficient forfaitaire a été fixé à 1,018 pour 2012 et 2013, 1,009 pour 2014 et 2015 et 1,01 pour 2016.

[181] Cette méthode, qui consiste à déterminer la valeur locative à partir de la valeur vénale du local appréciée en valeur 1970, affectée d'un taux d'intérêt, ne concerne que 1,5 % des locaux commerciaux.

[182] La méthode par comparaison, lorsqu'elle prend en compte, ce qui est fréquent, des locaux qui existaient en 1970 mais qui ont été depuis détruits ou restructurés, pose également un problème de contentieux puisque le Conseil d'État a jugé cette pratique illégale (CE, n° 367995, 5 février 2014, Sté Ishtar). Les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2014 visant à valider cette pratique ont été censurées par le Conseil constitutionnel (décision n° 2015-525 QPC du 2 mars 2016).

classements opérés restent, en grande partie, tributaires des équilibres entre catégories existant dans les années 1970, comme observé par la Cour dans son rapport précité de 2009. Il en résulte une forte concentration du parc immobilier dans la catégorie 6 (confort quasi-inexistant) et dans la catégorie 5 (confort modeste). Les catégories 7 et 8 qui renvoient théoriquement à un habitat très délabré sont surreprésentées. La prise en compte de l'amélioration de l'habitat est incomplète.

Comme l'a souligné le Conseil des prélèvements obligatoires, cette obsolescence de l'assiette entraîne des transferts de charges implicites entre contribuables[183]. Ainsi, une construction neuve ou un bien ayant fait l'objet d'une importante rénovation extérieure est déclaré à l'administration et reclassé dans la bonne catégorie tandis qu'un bien ancien, dont l'aménagement intérieur n'est pas soumis à permis de construire ou déclaration de travaux, peut continuer d'appartenir à une catégorie inférieure à son niveau réel de confort. De même, un bien qui fait l'objet d'une mutation peut donner lieu à une actualisation de sa valeur tandis qu'un immeuble non soumis à une mutation y échappe.

De façon générale, les immeubles contemporains de l'établissement des bases de 1970, notamment ceux abritant des habitations à loyer modéré qui présentaient pour l'époque de nombreux « éléments de confort », paraissent aujourd'hui surestimés au regard de la détérioration de leur état ou de leur environnement. Au contraire, le dynamisme du marché immobilier périurbain, la rénovation des logements anciens et la valeur des commerces des centres-villes réaménagés sont insuffisamment pris en compte.

c) Un facteur de fragilité pour les budgets locaux

En l'absence d'une actualisation correcte du foncier et de l'immobilier existants, le dynamisme de l'assiette des impôts locaux est principalement dépendant du niveau des constructions neuves, ce qui peut fragiliser les finances de certaines collectivités en cas de retournement de l'activité du bâtiment. En outre, l'absence de mise à jour des bases rompt le lien censé exister entre le développement des services publics locaux, la valorisation du foncier en résultant et le dynamisme de la fiscalité

[183] Conseil des prélèvements obligatoires, *Rapport sur la fiscalité locale*. La Documentation française, mai 2010, 691 p., disponible sur www.ccomptes.fr

locale qui contribue à financer ces services. Enfin, l'impact variable de l'obsolescence des bases, plus sensible dans les territoires où les biens fonciers et immobiliers sont le plus valorisés, rend moins efficaces les dotations de péréquation financière entre collectivités locales dans la mesure où celles-ci sont attribuées en tenant compte du potentiel fiscal.

2 - Une réforme progressive et concertée

L'échec de 1990 a poussé le Gouvernement à privilégier une réforme prudente, laissant place à l'expérimentation et la concertation. Cette réforme doit se dérouler en deux temps. La révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels[184], lancée par l'article 34 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificatives pour 2010, est prévue en 2017. Celle des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation[185], décidée par l'article 74 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, n'a pas encore fait l'objet d'un calendrier prévisionnel bien qu'elle soit entrée dans son étape expérimentale[186]. La révision concerne, selon les chiffres de la DGFiP, 3,3 millions de locaux commerciaux et 46 millions de locaux d'habitation.

Pour la première étape, qui concerne 22 % de la masse des valeurs locatives, le dispositif retenu prévoit une révision initiale, remettant à plat l'ensemble des évaluations des locaux professionnels du territoire, et une mise à jour permanente des évaluations, permettant de prendre en compte annuellement les évolutions du marché.

La révision initiale des bases d'imposition des locaux professionnels vise à les recaler sur les valeurs de marché au 1er janvier 2013[187]. Dans chaque département ont été constitués des secteurs

[184] Les locaux professionnels comprennent les locaux commerciaux et biens divers au sens de l'article 1498 du code général des impôts (magasins, bureaux, ateliers) ainsi que, contrairement au système actuel, les locaux utilisés par les professions libérales (visés par la loi en tant que propriétés « affectées à une activité professionnelle non commerciale au sens de l'article 92 du même code »).

[185] Cette phase de la réforme concerne également, outre les locaux d'habitation, les locaux servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile

[186] Les locaux industriels, au nombre de 500 000, ne sont pas concernés par la réforme, ni les propriétés non bâties dont les valeurs de référence remontent pourtant au 1er janvier 1961.

[187] La date initiale du 1er janvier 2012 a été reportée après l'expérimentation de 2011.

d'évaluation (non forcément contigus) regroupant les communes ou, le cas échéant, les portions de communes qui présentent un marché locatif homogène. La valeur locative est fondée sur l'état du marché, défini sur la base des déclarations des propriétaires qui transmettent le montant du loyer annuel, la catégorie à laquelle le local se rattache ainsi que sa surface. Une grille tarifaire est établie par secteur. La nouvelle valeur locative d'un local est obtenue par l'application à sa surface pondérée du tarif par mètre carré selon son secteur et sa catégorie.

Les années suivantes, les mises à jour reposeront sur les déclarations des locataires[188]. Cette disposition représente une avancée considérable puisqu'elle devrait éviter les difficultés liées aux révisions et actualisations qui ont conduit à l'obsolescence du système actuel.

Après la phase d'expérimentation en 2011, la réforme a été reportée à plusieurs reprises. Prévue initialement pour 2014, la première année de taxation avec les valeurs révisées a été successivement reportée à 2015[189] (en raison des travaux d'adaptation de la loi suite à l'expérimentation de 2011), puis à 2016[190] (en raison des élections municipales de 2014 qui ont entraîné le renouvellement des membres des commissions locales) et enfin à 2017[191] (en raison des nouvelles simulations demandées à la DGFiP en 2015).

a) Un coefficient de neutralisation contesté mais nécessaire

Le décalage chronologique entre la révision des locaux professionnels et celle des locaux d'habitation a rendu nécessaire l'adoption d'un coefficient de neutralisation qui, pour chaque collectivité, maintient les parts respectives des deux catégories de locaux au sein de l'assiette des impôts. À défaut, les locaux professionnels seraient

[188] Le code général des impôts (article 1498 bis du CGI) prévoit désormais que les contribuables soumis aux obligations déclaratives en matière de fiscalité des professionnels devront mentionner dans leurs déclarations de résultats les loyers acquittés au 1er janvier de l'année de la déclaration. S'agissant de la mise à jour des grilles tarifaires, la DGFiP appliquera d'office sur les tarifs les résultats de la collecte des loyers. Les commissions locales compétentes (cf. *infra*) pourront modifier chaque année les coefficients de localisation ainsi que les secteurs d'évaluation l'année qui suit les élections municipales, soit tous les six ans.
[189] Loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.
[190] Loi du 30 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.
[191] Loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

davantage taxés dans un premier temps du fait de la hausse de leur valeur locative cadastrale. Le coefficient de neutralisation sera déterminé, pour chaque niveau de collectivité, l'année (normalement en 2017) de révision de l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères[192]. Il disparaîtra lors de la révision des bases des locaux d'habitation.

Le coefficient de neutralisation a été accusé par les associations d'élus de déterminer artificiellement des « gagnants » et des « perdants ». Du fait du maintien d'une enveloppe constante pour les valeurs locatives des locaux professionnels, la révision aura d'abord pour effet d'en augmenter certaines et d'en diminuer d'autres. Des transferts de valeurs locatives (et de cotisations) auront lieu en fonction de la situation relative de chaque local par rapport à l'évolution moyenne dans le territoire d'une collectivité donnée. Ainsi, un local dont la valeur locative brute augmentera moins, du fait de la révision, que la moyenne de ce territoire verra cette valeur diminuée après application du coefficient de neutralisation. Inversement, lorsque cette valeur brute augmentera plus que la moyenne, elle sera en hausse après neutralisation.

Une fois la révision des bases entièrement opérée, une baisse des taux par les collectivités sera sans doute nécessaire pour éviter un fort ressaut de la fiscalité. Ce réajustement aura sensiblement les mêmes effets, s'il vise à corriger l'augmentation moyenne des valeurs locatives d'une collectivité, que le coefficient de neutralisation. L'intérêt du coefficient de neutralisation est de maintenir temporairement l'équilibre entre la pression fiscale sur les locaux professionnels et celle sur les locaux d'habitation. Il ne fait que révéler, sans les créer, les différents degrés d'obsolescence des valeurs locatives au sein d'un même territoire.

b) Une phase importante d'expérimentation et de concertation

En 2011, une expérimentation a été menée dans cinq départements (Hérault, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Paris et Haute-Vienne) afin de valider le processus administratif de recueil des déclarations et d'établissement

[192] Ce coefficient sera calculé, pour chaque collectivité, par le rapport entre la somme des valeurs locatives non révisées (base 1970) des locaux professionnels imposables et la somme des valeurs révisées de ces locaux. Il a donc pour effet de maintenir temporairement une enveloppe constante de valeur locative pour chaque collectivité.

des valeurs locatives et d'évaluer, *in concreto*, les reports de charge entre contribuables. Elle a fait l'objet d'un rapport établi par la DGFiP et transmis par le Gouvernement au Parlement en janvier 2012[193].

La principale nouveauté de la généralisation, lancée en février 2013, par rapport à l'expérimentation est la mise en œuvre du dispositif de concertation prévu par la loi. La commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP)[194], créée pour la réforme, est chargée, à partir des avant-projets présentés par les services locaux de la DGFiP après exploitation des déclarations des contribuables, de délimiter les secteurs locatifs homogènes, de fixer les grilles tarifaires et de définir les parcelles auxquelles s'appliquent, le cas échéant, les coefficients de localisation. Son projet est ensuite soumis pour avis aux commissions locales du département : commissions communales des impôts directs (CCID) et commissions intercommunales des impôts directs locaux (CIID). À défaut d'accord d'au moins une commission locale, il appartient à la commission départementale des impôts directs locaux (CDIDL)[195], également créée pour la circonstance, de statuer. Si elle n'y parvient pas, c'est au préfet que revient la décision.

Selon le bilan dressé par la DGFiP[196], ce dispositif de consultation, malgré sa lourdeur, a bien joué son rôle. Les CDVLLP, dans la plupart des cas, ont apporté des modifications aux avant-projets de l'administration. Les CDIDL ont été saisies dans quasiment tous les départements mais, *in fine,* le préfet n'a été amené à reprendre le dossier qu'à Paris. Toutefois, d'après la DGFiP, l'assiduité des représentants des professionnels a contrasté avec la faible mobilisation des élus dans les commissions départementales, ce qui a parfois posé des problèmes de quorum. L'AMF estime que ce constat est contestable car la mobilisation des élus, au contraire, aurait conduit à demander des éléments plus précis à la DGFiP, notamment sur les impacts au niveau communal.

---

[193] « *Rapport au Parlement sur les conséquences de la révision – Résultats de l'expérimentation menée en 2011* », DGFiP.

[194] La CDVLLP est composée de dix représentants des collectivités territoriales et des EPCI, parmi lesquels est élu le président, de neuf représentants des contribuables désignés par le préfet et de deux représentants, avec voix consultative, de l'administration fiscale.

[195] La CDIDL, présidée par le président du tribunal administratif, comprend deux représentants de l'administration fiscale, six représentants des collectivités territoriales et des EPCI et cinq représentants des contribuables désignés par le préfet.

[196] « *Révision des valeurs locatives des locaux professionnels - Simulation relative à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels* », DGFiP (juillet-août 2015).

En outre, des inquiétudes ont été exprimées par les élus locaux et leurs associations au sujet des transferts de charges sur certains locaux, en particulier ceux des petits commerces de centre-ville, au bénéfice de la grande distribution. Ainsi, par exemple, les membres de la CDVLLP du Loiret ont adressé à la DDFiP une motion unanime qui, tout en confirmant l'intérêt de la réforme et la qualité du travail des services fiscaux, attirait l'attention sur les risques pesant sur le commerce de proximité et l'artisanat. Ces préoccupations sur les transferts de charges, relayées par le Comité des finances locales du 17 février 2015, ont été à l'origine des simulations approfondies demandées à la DGFiP.

c) Les simulations de l'été 2015

Dans son rapport transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'automne 2015, la DGFiP analyse, sur un ensemble de 2,5 millions de locaux professionnels dont les données étaient disponibles, les variations de cotisations qui, s'agissant notamment de la taxe foncière, devraient résulter de la réforme. Ces simulations ont fait apparaître une proportion importante de « grands gagnants » et surtout de « grands perdants » : 14 % des locaux voyaient leur taxe foncière augmenter de plus de 100 %. Des résultats analogues ont été obtenus pour la cotisation foncière des entreprises (CFE). Ce constat a poussé l'administration à préconiser un système dit de « planchonnement », ensuite adopté par le Parlement[197], qui consiste à rabattre de moitié, tant à la hausse qu'à la baisse, l'écart entre l'ancienne valeur locative et la nouvelle valeur « neutralisée ».

Ce système a mécaniquement pour effet de « tasser » les variations extrêmes sans les éliminer : les augmentations les plus importantes de cotisations de taxe foncière (supérieures à 100 %) ne concerneraient plus qu'une petite minorité de locaux (7 %) ; de même, seuls 3 % connaîtraient une baisse sensible de leur cotisation (entre 50 % et 100 %).

Malgré ce resserrement considérable des écarts, aucune catégorie de locaux professionnels n'échappe à une redistribution des cotisations. Les « sous-groupes » numériquement les plus importants (magasins, bureaux, ateliers, dépôts), soit 90 % des locaux professionnels, voient

[197] Article 48 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

leurs cotisations évoluer dans des proportions limitées[198]. En revanche, l'impact reste sensible sur certains « sous-groupes » moins nombreux avec des hausses moyennes de 16 % pour les établissements d'enseignement et de 27 % pour les locaux du secteur sanitaire et social. Les situations sont plus disparates encore au sein des « sous-groupes ».

L'importance et la diversité de ces transferts de charges ne fait que traduire l'obsolescence actuelle des bases cadastrales. Toutefois, sur proposition de l'administration, le Parlement a décidé d'étendre le dispositif de lissage en le faisant passer de cinq à dix ans, et de supprimer le seuil de déclenchement[199].

Par ailleurs, la DGFiP continue en 2016 à examiner les situations de 350 000 « grands perdants » en matière de taxe foncière afin, d'une part, de s'assurer que l'évaluation des locaux est correcte (catégorie, surface) et, d'autre part, de faire le partage entre les transferts de charges dus à la révision des valeurs locatives et ceux imputables à leur sous-évaluation dans le système actuel (non-prise en compte d'aménagements et de constructions notamment).

d) L'importance variable des révisions de valeurs locatives

Le rapport de la DGFiP de 2015 estime à 2,87 le ratio national entre les valeurs révisées des locaux professionnels (hors neutralisation) et les valeurs de 2014, actualisées par référence aux bases de 1970.

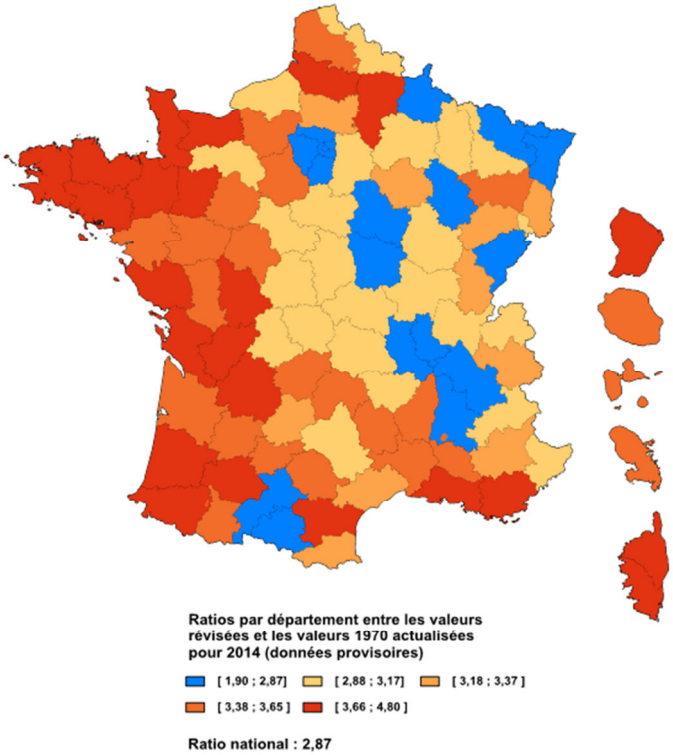
La carte des évolutions départementales de ce ratio, établie avec les données provisoires demandées par la Cour à la DGFiP, montre d'importantes disparités territoriales, qui reflètent à la fois les différences d'évolution du marché immobilier et d'application des dispositifs de mise à jour. Ces différences donnent une idée des transferts de potentiel fiscal qui s'opéreront, entre locaux professionnels, lors de la mise en œuvre complète de la réforme après la sortie du mécanisme de neutralisation.

---

[198] Les cotisations simulées des ateliers baissent en moyenne de 3,2 %, celles des magasins de 1,9 %, celles des bureaux de 1,6 %. Les cotisations des dépôts augmentent de 2,1 %.

[199] Article 48 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. Le dispositif précédent, issu de l'expérimentation de 2011, prévoyait le déclenchement d'un lissage sur cinq ans pour une variation de cotisation supérieure à 10 % et à 200 €.

Carte n° 2 : évolution simulée des valeurs locatives des locaux professionnels



Source : Cour des comptes d'après DGFiP

e) L'impact sur les recettes des collectivités locales

Le mécanisme de neutralisation, qui a pour effet de garantir aux collectivités, à taux constants, la même ressource fiscale après révision des bases des locaux professionnels, ne s'applique pas à la CVAE qui obéit à une logique de répartition et non d'imposition (cf. *infra*). Dès 2018, la valeur révisée brute sera utilisée dans la clef de répartition de la CVAE. Il en résultera des hausses et des baisses moyennes sensibles pour les communes « gagnantes » ou « perdantes ». Il en sera de même pour les groupements intercommunaux. En revanche, l'impact sera moins sensible pour les départements. Les évolutions des valeurs locatives auront également un impact sur la surpondération appliquée aux établissements industriels dans la répartition de la CVAE en abaissant le poids relatif de ces établissements.

Elles devraient également avoir un effet, difficile à apprécier globalement[200], sur les allocations compensatrices d'exonérations (cf. *infra*), en raison des variations des bases des contribuables exonérés.

Enfin, à terme, après la levée du dispositif de neutralisation, la révision des valeurs locatives devrait avoir un impact sur les dotations de l'État aux collectivités en modifiant de façon différentielle leur potentiel fiscal, indicateur pris en compte dans le calcul de certaines dotations. Il serait utile que la DGCL, qui n'est actuellement pas consultée sur ce point, puisse, en lien avec la DGFiP, préparer les modalités de simulation mesurant l'impact des nouveaux potentiels fiscaux sur les mécanismes de péréquation et sur l'éligibilité des différentes collectivités.

3 - La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation

a) Une nouvelle phase d'expérimentation

Le Parlement a décidé en 2013[201] d'expérimenter en 2015 la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation sans fixer à l'avance, contrairement aux locaux professionnels, les modalités de la révision générale qui seront définies par la suite en fonction des résultats de l'expérimentation. Les conditions de déroulement de cette expérimentation sont analogues à celles retenues pour les locaux professionnels : définition dans chaque département de secteurs d'évaluation représentant un marché locatif homogène ; fixation de tarifs au mètre carré pour chaque catégorie de locaux[202] à partir des loyers constatés dans chaque secteur ; établissement de la valeur en multipliant la surface pondérée du local par le tarif de sa catégorie et de son secteur.

[200] Selon les simulations de la DGFiP en 2014, la révision des bases entraînerait une augmentation des allocations de 17 % pour l'exonération de la taxe foncière dans les zones franches urbaines et une baisse de l'ordre de 23 % pour celle dans les zones globales d'activité des départements d'outre-mer.

[201] Article 74 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

[202] Les locaux d'habitation sont répartis en quatre sous-groupes : maisons individuelles, appartements, locaux à caractère exceptionnel, dépendances isolées. Les trois premiers sous-groupes seront répartis en catégories par tranches de surface ; les dépendances isolées selon leur destination.

Prévu par la loi au 30 septembre 2015, le bilan de cette expérimentation, qui s'est déroulée dans cinq départements (Charente-Maritime, Nord, Orne, Paris et Val-de-Marne), a pris du retard en raison de la mobilisation des équipes sur les dernières simulations relatives aux locaux professionnels. Fin avril 2016, avait été remise aux commissions des finances du Parlement l'analyse de la campagne déclarative, menée au premier semestre 2015 pour les seuls propriétaires-bailleurs, qui montre notamment qu'une gestion spécifique des « grands comptes » (principalement les bailleurs sociaux[203]), liée à une communication anticipée, est nécessaire au succès d'une campagne générale.

b) Les difficultés propres à la révision des valeurs des locaux d'habitation

La révision des valeurs des locaux d'habitation présente des difficultés particulières tenant notamment au traitement des logements sociaux dont les loyers ne reflètent pas la réalité du marché locatif. La loi prévoit à leur sujet un examen spécifique dans le cadre de l'expérimentation, avec l'élaboration de deux types de simulations[204].

En outre, le nombre de locaux à traiter (46 millions) est bien supérieur à celui des locaux professionnels (3,3 millions). La DGFiP, qui estime qu'une campagne déclarative concernant l'ensemble des locaux d'habitation serait un chantier très complexe, « d'une ampleur sans précédent »[205], envisage des modalités adaptées de déclaration. Elle considère que sa connaissance de la consistance des locaux d'habitation est meilleure que celle des locaux professionnels et permettrait de s'en

[203] La principale difficulté pour les bailleurs sociaux tient au rapprochement de leurs locaux avec l'identifiant utilisé par l'administration fiscale (le « numéro invariant »), qui est différent de celui du bailleur (n° RPLS ou répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux). L'obligation, résultant de l'article L102 AE du livre des procédures fiscales créé par la loi de finances rectificative pour 2015, d'une transmission systématique à l'administration des informations relatives aux locaux loués et à leurs occupants devrait faciliter cette réconciliation.

[204] L'article 74 de la loi de finances rectificatives de 2013 indique que le rapport d'expérimentation présentera pour les logements à caractère social deux types de simulations reposant, d'une part, sur l'application des tarifs de droit commun, corrigés le cas échéant pour tenir compte de leurs spécificités, et, d'autre part, sur la détermination de secteurs d'évaluation et de tarifs spécifiques.

[205] Rapport relatif à l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation menée en 2015 - Partie 1 relative au déroulement de la campagne déclarative – DGFiP.

tenir à une collecte des informations sur les loyers auprès des propriétaires, à partir des déclarations des revenus et, pour les « grands comptes », d'une télé-procédure spécifique. Ces modalités de déclaration des loyers pourraient être conservées pour la mise à jour des bases.

Enfin, il reste à définir les modalités de la consultation locale, car il paraît difficile de ne pas associer à cette seconde étape de la réforme, qui n'est pas la moins délicate, les représentants des élus et des contribuables, sans doute en simplifiant la procédure, par exemple en supprimant la commission d'appel (CDIDL).

B - Un enjeu de transparence : les compensations d'exonérations législatives d'impôts locaux

Les exonérations législatives d'impôts locaux constituent avec les dégrèvements un ensemble complexe, conséquence de la superposition constante de mesures fiscales introduites par les lois de finances successives. Malgré des finalités équivalentes, elles font l'objet d'un traitement budgétaire distinct de celui des dégrèvements. Elles se traduisent par le versement aux collectivités locales d'une compensation partielle dans des conditions peu transparentes. En revanche, tant pour les exonérations que pour les dégrèvements, se pose la question de l'efficacité de ces dépenses fiscales.

1 - Un traitement budgétaire distinct de celui des dégrèvements

a) Deux dispositifs au service d'objectifs communs

Les dégrèvements sont des prises en charge par l'État de tout ou partie de l'imposition due par des contribuables aux collectivités locales. Les bases imposables notifiées par l'administration fiscale aux collectivités comprennent celles qui donnent lieu à un dégrèvement. Cette diminution de l'imposition résulte d'une disposition législative sur la situation des contribuables ou de leurs biens, ou concerne une correction technique après calcul de l'impôt, conduisant à réduire en tout ou partie le montant dû par le contribuable. L'État prend entièrement à sa charge le coût des dégrèvements en versant aux collectivités l'écart entre le produit émis et le produit perçu.

Les exonérations visent à placer en totalité ou en partie certaines valeurs, activités ou opérations en dehors du champ d'assujettissement à une imposition. À la différence des dégrèvements, elles dispensent leurs bénéficiaires de l'impôt concerné en n'inscrivant pas au rôle le montant équivalent à l'allègement consenti. Elles peuvent être obligatoires, sans que les collectivités territoriales puissent s'y opposer, ou facultatives[206]. Les exonérations de plein droit font l'objet d'une compensation financière par l'État en fonction de règles de calcul propres à chaque mesure.

Les deux dispositifs ont des objectifs *a priori* communs : ainsi relève-t-on l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les personnes de conditions modestes et les redevables âgés de plus de 75 ans selon les revenus, mais aussi le dégrèvement sur rôles en matière de taxes foncières accordés aux personnes âgés de plus de 65 ans et moins de 75 ans et de condition modeste ; de même, l'exonération de cotisation foncière des entreprises des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville coexiste avec le dégrèvement sur rôles en matière de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers prioritaires de la ville.

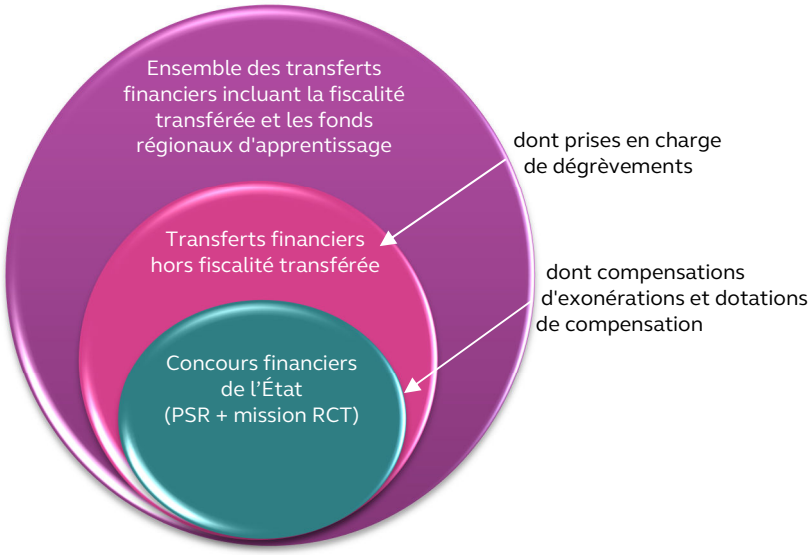
L'administration n'a pas été en mesure de préciser à la Cour les critères de choix de l'exonération plutôt que du dégrèvement au regard des objectifs de politique publique qui sont poursuivis.

b) Des traitements budgétaires différents

Les prises en charge des dégrèvements et les compensations d'exonérations d'impôts locaux font partie des transferts financiers de l'État aux collectivités locales, dont ils représentaient 13,9 % du total en 2015. Cependant, si le coût des dégrèvements est pris en charge par l'État à partir de crédits budgétaires inscrits au programme 201 - *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* de la mission *Remboursements et dégrèvements*, les compensations d'exonération sont financées par des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

[206] Les exonérations ont toujours une base juridique d'origine législative. Cependant, la loi peut laisser libres les collectivités de mettre en œuvre ou non l'exonération. À l'inverse, la loi conditionne parfois l'application d'une exonération à l'absence de délibération contraire de la collectivité territoriale. Dans ce cas, la collectivité ayant la possibilité de refuser l'application de l'exonération, la doctrine de la direction du budget est de ne pas compenser l'exonération.

Schéma n° 1 : prises en charge des dégrèvements et compensations d'exonérations au sein des transferts financiers de l'État



Source : Cour des comptes

Les prises en charge de dégrèvements et les compensations d'exonérations n'ont pas le même impact sur les budgets des collectivités locales. Les premières ne sont pas prises en compte dans l'enveloppe des concours financiers, sous norme de dépense. Les secondes font partie des concours financiers de l'État. Elles sont donc intégrées à l'enveloppe normée sur laquelle porte la réduction des concours financiers de l'État prévue de 2015 à 2017 en application de la loi de programmation des finances publiques. En 2015, le montant des compensations d'exonérations de fiscalité s'élevait à 2,5 Md€ et celui des dégrèvements à près de 11 Md€.

2 - Des compensations d'exonérations de plein droit, partielles et décroissantes

La mise en œuvre de mesures d'exonérations de plein droit fait l'objet d'une compensation partielle par l'État en application de deux règles : la prise en compte de taux d'imposition figés pour le calcul de l'allocation compensatrice et l'utilisation d'une partie des allocations compensatrices comme variables d'ajustement pour respecter l'objectif de baisse de ses concours financiers.

a) Des allocations compensatrices calculées sur la base de taux figés

Au contraire des prises en charge de dégrèvements qui évoluent non seulement en fonction de l'augmentation des bases d'imposition mais aussi des taux votés par les collectivités, les compensations d'exonérations de fiscalité locale ne varient, en principe, que marginalement, en fonction des taux de fiscalité locale dans la mesure où, pour la plupart, elles sont calculées à partir de taux figés.

Le calcul de chaque dotation de compensation est, en général, fixé par la loi qui a instauré l'allègement compensé. La compensation d'exonération n'est pas « glissante » : elle correspond à la « moindre recette » constatée la première année de sa mise en place par la collectivité. Les éventuelles augmentations de taux, votées année après année, ne sont pas prises en compte pour réévaluer cette compensation.

Le bloc communal reçoit la part principale (72 %) des compensations d'exonérations. Il existe une vingtaine d'allocations compensatrices répondant à des modes de calcul différents. Ainsi, en ce qui concerne la compensation de l'exonération de plein droit de la taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste, la compensation, versée aux communes et aux EPCI, est égale au produit des bases exonérées l'année précédant l'année d'imposition, par le taux de la taxe voté en 1991 par la collectivité[207]. L'année de référence est la même pour l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des personnes de condition modeste. En ce qui concerne l'exonération de la TFPB en faveur des immeubles professionnels situés dans les zones franches urbaines (ZFU), l'année de référence est, selon les cas, 1996, 2003 ou 2005.

b) Un rôle de variables d'ajustement

Chaque année, le montant des allocations compensatrices est ajusté à la baisse par application d'un taux calculé de manière à ce que le volume total de l'enveloppe normée respecte l'objectif d'évolution fixé. Le montant global des compensations d'exonérations est prévu dans l'article de la loi de finances initiale qui indique le montant des

[207] I du 8 de l'article 77 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

prélèvements sur recettes[208] et dans l'état A annexé. Un second article[209] de la loi de finances initiale mentionne le montant cible des seules allocations compensatrices soumises à minoration sans fixer explicitement le taux de minoration.

Si la compensation de l'exonération de la taxe d'habitation des personnes de condition modeste ne fait pas l'objet d'une minoration, la plupart des allocations compensatrices versées au titre de la TFPB sont, en revanche, des variables d'ajustement. Tel est notamment le cas de celles relatives aux exonérations suivantes : personnes de condition modeste ; immeubles professionnels situés dans les zones franches urbaines (ZFU) ; constructions neuves et les logements sociaux ; logements à usage locatif situés en zone urbaine sensible (ZUS) faisant l'objet d'une convention d'utilité sociale ; logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation pris à bail à compter du 1er janvier 2005.

En outre, depuis la loi de finances pour 2011, le périmètre des variables d'ajustement a été élargi aux fractions de dotations de compensations d'allocations compensatrices (DUCSTP et DTCE-FDL)[210] relatives à des allocations compensatrices qui ont cessé d'être versées aux départements et aux régions ne percevant plus certains impôts locaux à la suite de la réforme de la fiscale locale, et qui faisaient partie du périmètre des variables en 2010.

Le montant des allocations compensatrices et des dotations de compensation faisant l'objet d'une minoration est passé de 1,4 Md€ à 524 M€ entre 2011 et 2016[211], soit une baisse de 63 %. Cette évolution traduit l'utilisation croissante de la part soumise à minoration de ces allocations et dotations comme variable d'ajustement.

La réduction des variables d'ajustement pour respecter l'enveloppe normée des concours financiers est proche d'atteindre ses limites, sauf à étendre davantage le périmètre des allocations compensatrices soumises à minoration, notamment celles relatives aux exonérations à la taxe d'habitation.

---

[208] Article 30 de la LFI pour 2015, article 40 de la LFI pour 2016.
[209] Article 23 de la LFI pour 2015 et article 33 de la LFI pour 2016.
[210] Les compensations d'exonérations sont versées sur trois prélèvements sur recettes qui ont chacun une part minorée et une part non minorée : les allocations compensatrices relatives à la fiscalité locale, la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) et la dotation pour transfert de compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale (DTCE-FDL).
[211] Données PLF pour 2016.

c) Une contrainte financière accrue pour les collectivités locales

L'ensemble des compensations d'exonérations et des dotations de compensations d'exonérations (minorées et non minorées) a baissé de plus de 20 % au cours de la période 2011-2015 tandis que, dans le même temps, le total des produits de fiscalité directe, perçu par les collectivités, a progressé de près de 33 %.

Parmi les compensations d'exonérations non soumises à minoration, les compensations d'exonérations de la taxe d'habitation n'ont pas été touchées (elles progressent même de 13 %). La diminution de 60 % des compensations d'exonérations sur les impôts économiques s'explique principalement par les taux de minoration dont sont affectées les dotations de compensation de la taxe professionnelle. La période 2011-2015 se caractérise par une forte diminution des attributions de compensation des exonérations des taxes locales, particulièrement celles touchant la taxe foncière sur les logements sociaux. Les compensations d'exonérations de taxe foncière des propriétés bâties des personnes de condition modeste ont reculé de 64 % et de 59 % en zone franche urbaine (ZFU) et en zone urbaine sensible (ZUS). Entre 2011 et 2015, les départements et les régions ont vu leurs dotations de compensation baisser, respectivement, d'un tiers et d'un quart du fait de l'évolution de la DTCE-FDL.

Les moindres recettes résultant, pour les collectivités, des exonérations législatives sur les impôts locaux peuvent être évaluées en rapprochant, pour chaque impôt local, le produit résultant de la base exonérée de plein droit par les taux votés par les collectivités, du montant des allocations compensatrices perçues au titre des exonérations de plein droit sur ce même impôt local.

L'exemple des taux de couverture ainsi obtenus[212] en 2015 pour la taxe d'habitation - dont la dotation de compensation n'est pas intégrée dans le champ des variables d'ajustement - des communes de **Bordeaux** (87 %), **Orléans** (92 %) et **Saint-Denis** (88 %) contraste avec celui des communes de **Noisy-le-Grand** (58 %), **Aulnay-sous-Bois** (59,7 %) ou **Clermont-Ferrand** (68 %). Ce taux est beaucoup plus bas pour les compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties qui s'élève à 10 % pour les communes de **Saint-Denis** et **Le Havre**, 18 % pour **Noisy-le-Grand** ou 20,4 % pour **Bondy.**

[212] Source : Cour des comptes d'après données DRFiP ou collectivités.

*

Excepté pour la taxe d'habitation, le taux de couverture des exonérations des impôts locaux par l'État est relativement faible et diminue tendanciellement du fait de la hausse spontanée des bases et de l'utilisation croissante des allocations compensatrices comme variables d'ajustement de la baisse des concours financiers de l'État.

La question se pose de la neutralité de ce mode d'ajustement en fonction de la situation financière des collectivités. Il est en effet susceptible de désavantager les collectivités en situation structurellement difficile au regard de leurs indicateurs de richesse et de charges. Ainsi, une exonération bénéficiant aux revenus modestes va engendrer une moindre recette d'autant plus importante que la population est socialement défavorisée. De même, les collectivités qui accueillent davantage de logements sociaux sont pénalisées par les compensations partielles des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux logements sociaux situés dans les quartiers de politique de la ville. En outre, ce dispositif est de nature à perturber l'appréciation du potentiel fiscal des collectivités dans la mesure où les bases retenues sont les bases brutes utilisées pour l'assiette des impositions communales.

3 - La nécessité d'une plus grande transparence

S'assurer du bien-fondé des exonérations dont bénéficient les contribuables locaux et de l'exactitude du calcul des allocations compensatrices est un enjeu pour les collectivités territoriales. Surtout, la juste appréciation par les collectivités de leurs recettes suppose de disposer des informations utiles, détenues par l'État, relatives aux compensations d'exonérations.

Au fur et à mesure de la superposition des dispositifs, les informations générales en matière d'allocations compensatrices d'exonération de fiscalité directe locale ont été développées dans le « jaune » consacré aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, annexé au projet de loi de finances.

a) Des informations foisonnantes mais difficilement exploitables par les collectivités

Pour chaque collectivité, les préfectures prennent, sur la base des données transmises par la DGCL et les DDFIP, les arrêtés de versement

des allocations compensatrices minorées et non minorées et les notifient aux collectivités concernées. Si les modalités de calcul de chaque compensation sont indiquées, les coefficients de minoration cumulés tels que présentés dans le tableau de l'annexe 14 ne figurent pas systématiquement dans ces documents.

Pour réunir toutes les données utiles à la définition de leur politique fiscale, les collectivités doivent « décrypter » de nombreux états fiscaux [213] et maîtriser les textes législatifs propres à chaque exonération et compensation.

Les informations communiquées aux collectivités sont donc foisonnantes, sans être systématiques[214]. Il est très difficile pour une collectivité de prévoir l'évolution des montants d'allocations compensatrices d'exonérations sans une forte expertise ou l'assistance des DRFiP ou DDFiP.

b) Des progrès à réaliser pour rendre le dispositif plus transparent

Une mesure de simplification consisterait à faire apparaître les éléments essentiels (pour chaque impôt local : base imposable, base exonérée, montant des compensations) directement dans l'état 1259, ce qui permettrait notamment de mesurer le taux d'effort de compensation consenti par l'État à son bénéfice. En outre, afin d'améliorer les prévisions budgétaires des collectivités territoriales, il conviendrait de faciliter l'exploitation des données détaillées par contribuable[215].

Les modifications en cours et à venir de périmètres communaux ou intercommunaux rendent d'autant plus aigu ce besoin d'information, ce qui devra se traduire par un important travail de réécriture et de

[213] L'état 1259 établit les bases prévisionnelles de la fiscalité directe locale ainsi que les compensations fiscales utiles au vote des taux d'imposition. L'état 1288 M établit les produits définitifs de la fiscalité directe locale encaissés sur l'exercice. L'état 1386 TF établit la structure globale des bases pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. L'état 1386 TH détaille la structure globale des bases pour la taxe d'habitation.

[214] Annexe n° 15 relative aux documents relatifs à la fiscalité locale communicables systématiquement ou sur demande des collectivités.

[215] Chaque année, en application de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales, l'administration est tenue de transmettre ces informations aux collectivités locales et aux EPCI dotés d'une fiscalité propre. Les modalités de transmission n'en permettent cependant pas une exploitation aisée.

codification des dispositions relatives aux allocations compensatrices dispersées dans diverses lois de finances.

4 - Une efficacité qui reste à évaluer

Le suivi des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux s'intègre dans le cadre général du suivi des dépenses fiscales de l'État. L'annexe *Voies et Moyens tome II* au projet de loi de finances donne une information sur les dispositifs de dépenses fiscales en détaillant notamment leur impact global sur les recettes du budget de l'État et en expliquant l'évolution de leur coût. Cette annexe présente aussi des informations détaillées pour chaque dispositif de dépenses fiscales dont les dégrèvements et les exonérations d'impôts locaux.

Toutefois il est malaisé d'accéder à une synthèse rapide des dégrèvements, abattements et exonérations relatifs aux seuls impôts locaux, car il faut consulter plus de 200 pages de ce document pour identifier, parmi toutes les mesures, celles qui concernent les impôts locaux.

Les dispositifs de dégrèvements et d'exonérations d'impôts locaux sont susceptibles d'être intégrés dans le processus de pilotage des dépenses fiscales en matière d'évaluation. Les revues de dépenses créées par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) constituent un dispositif d'évaluation « des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics ainsi que de crédits d'impôt, les dépenses fiscales […] ».

Cependant, de fait, ni la direction de la législation fiscale, ni la direction du budget, ni la DGFiP ne mesurent l'impact des dégrèvements ou exonérations votés par le législateur. La DGCL ne dispose pas des données statistiques suffisantes pour le faire à leur place. Quant aux exonérations ou abattement à l'initiative des collectivités territoriales, les informations ne sont disponibles qu'au niveau de chaque collectivité et aucune synthèse n'est réalisée au niveau national.

Un comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales[216] animé par l'Inspection générale des finances (IGF) afin d'évaluer une partie du stock de dépenses fiscales et niches sociales a

[216] « Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » présidé par M. Henri Guillaume.

rendu son rapport en juin 2011. Ce rapport, transmis au Parlement par le Gouvernement, souligne qu'une bonne part des dispositifs est inefficace ou d'une efficacité limitée.

Compte tenu de la complexité du système et du coût induit tant sur les dépenses de l'État que sur celles des collectivités locales, il serait de bonne gestion de s'assurer de l'efficacité des exonérations et dégrèvements. Au-delà du recensement de ces mesures, il n'existe aucune synthèse régulière sur les résultats des politiques de dégrèvements et d'exonérations d'impôts locaux[217].

C - Un enjeu de prévisibilité : la CVAE

Créée en 2010 en substitution de la taxe professionnelle, la contribution économique territoriale (CET) est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)[218]. La CFE, perçue exclusivement par les communes et leurs groupements, est assise sur la valeur locative foncière des locaux professionnels. Elle génère un produit qui a progressé de façon régulière, de 6,3 Md€ en 2011 à 7,2 Md€ en 2015. Avec un produit de 16,7 Md€ en 2015, la CVAE représente, quant à elle, près des deux tiers de l'imposition directe locale des entreprises. Elle constitue une part significative des produits de fonctionnement des collectivités locales, de 18 % pour les régions, 12 % pour les départements et près de 15 % pour les groupements de communes.

La CVAE est critiquée pour la relative opacité de son mode de calcul et l'instabilité de son produit. Elle est, en effet, censée incarner le lien entre les politiques de développement des collectivités, le dynamisme économique de leur territoire et l'évolution de leurs ressources fiscales. La préservation de ce lien est recherchée à travers des mécanismes de répartition complexes de son produit, qui rendent délicat d'en prévoir ou même d'en expliquer les fluctuations importantes au niveau national et plus encore à l'échelon régional ou local.

---

[217] Ce déficit de suivi a pu conduire à des situations délicates comme à la fin 2015 quand de nombreux retraités modestes se sont retrouvés brusquement assujettis à la TH et à la TFB, car ils ne remplissaient plus les conditions pour bénéficier des exonérations.

[218] Les premiers effets de la réforme de la fiscalité économique locale ont été analysés par la Cour des comptes dans le rapport annuel sur les finances publiques de 2013.

1 - Des mécanismes complexes de répartition entre collectivités

a) La CVAE : un impôt comptable et déclaratif

La CVAE est un impôt économique assis sur la valeur ajoutée dégagée par les entreprises, soit la différence entre leur production valorisée et leurs consommations de biens et de services en provenance de tiers, nécessaires à cette production. De ce fait, elle pèse de façon homogène sur les facteurs de production, capital ou travail, et tient compte de la capacité contributive des entreprises. Son taux effectif est progressif, de 0 % à 1,5 % de la valeur ajoutée, grâce à un mécanisme de dégrèvement en fonction du chiffre d'affaires des entreprises assujetties. Il est appliqué de façon uniforme. Les collectivités locales ne disposent d'aucune latitude pour le modifier[219].

Auto-liquidée et déclarée par les entreprises, elle fait l'objet de leur part d'une déclaration principale en mai de l'année N au titre de l'activité de l'année N-1, puis du paiement de deux acomptes en juin et septembre, et du solde en mai de N+1. Comme l'ont souligné en 2014 tant le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires[220] que le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGA[221], la création de la CVAE en substitution à la taxe professionnelle a été un facteur de simplification pour les entreprises.

b) Un décalage de deux à trois ans entre le versement aux collectivités et l'année de référence

Les montants sont répartis sur la base de l'encaissement des produits (principe de caisse) et non de l'exercice au cours duquel est générée la valeur ajoutée. Les produits perçus par l'administration fiscale sont versés l'année suivante aux collectivités locales. La détermination du produit global à répartir implique la prise en compte *a posteriori* de flux

[219] La répartition du produit s'effectuant sur la base d'une part locale d'assiette, le Conseil constitutionnel a jugé que la CVAE constitue une ressource propre des collectivités territoriales au sens de l'article 72-2 de la Constitution, entrant dans le calcul de leur taux d'autonomie financière (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009).

[220] Conseil des prélèvements obligatoires. *La fiscalité locale et les entreprises.* La Documentation française, mai 2014, 184 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[221] *Les règles conventionnelles de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises*, rapport conjoint de l'IGF et de l'IGA, juin 2014.

d'encaissements sur plusieurs exercices. Ainsi, les produits de CVAE perçus par les collectivités locales en année N intègrent, d'une part, les deux acomptes versés par les entreprises les 15 juin et 15 septembre N-1 au titre de l'activité de l'année N-2 et, d'autre part, le solde versé en mai N-1 au titre de l'activité de l'année N-3.

Ce mode de collecte contribue donc au décalage entre l'évolution des produits versés aux collectivités et celle de l'activité économique correspondante. Ce décalage est en outre amplifié par les modalités de répartition et de territorialisation des produits encaissés.

c) Une répartition modulable entre niveaux de collectivités

Le partage du produit de la CVAE entre catégories de collectivités locales obéit à des clés de répartition fixées par le code général des impôts[222]. Inchangées depuis 2011, ces clés ont été modifiées par la loi de finances pour 2016, pour la répartition de CVAE à intervenir en 2017, en raison notamment des transferts de compétences des départements aux régions, décidés par la loi NOTRé.

Ainsi, le basculement prévu, au 1er janvier 2017, du quart de la CVAE au profit des régions en contrepartie de leurs nouvelles compétences en matière de transports réduira d'autant la part revenant aux départements. Selon l'évaluation des moyens correspondants aux compétences transférées, les départements recevront des dotations de compensation de la part des régions. Une mission d'inspection a été diligentée pour procéder à l'évaluation de ce transfert.

Au sein du bloc communal, le développement des EPCI à fiscalité propre réduit progressivement le nombre de communes bénéficiaires de la CVAE. Par ailleurs, la création de la métropole de Lyon, qui intègre les compétences départementales, s'est accompagnée du transfert à son profit d'une fraction supplémentaire de CVAE.

d) La délicate territorialisation du produit de l'impôt

Au sein de chaque catégorie de collectivités, la ventilation du produit de la CVAE collectée devrait être l'image fidèle de la formation de valeur ajoutée qui en est à l'origine. En l'absence de données comptables individualisées par établissement, la liquidation de l'impôt est assurée sur la

[222] Articles 1379 et 1379-0 bis (communes et établissements publics de coopération intercommunale), 1586 (départements) et 1599 bis (régions).

base de la valeur ajoutée générée par l'entreprise. Or, la situation d'entreprises dotées de plusieurs établissements concerne près des deux tiers du produit à répartir. La répartition entre les différentes collectivités concernées s'effectue alors à due proportion des valeurs locatives foncières, pour un tiers, et des effectifs salariés, pour les deux autres tiers.

La fiabilité et la pertinence de ces données sont la condition d'une répartition équitable et de la lisibilité des variations constatées. Cependant, la connaissance des effectifs salariés apparaît imparfaite et difficilement vérifiable. L'application de ce critère repose sur les données déclarées par chaque entreprise qui doit préciser son effectif salarié et sa répartition éventuelle sur plusieurs communes. La qualité de ces informations, recueillies à partir de formulaires spécifiques, demeure incertaine et difficile à améliorer sans alourdir le formalisme déclaratif. Un progrès est attendu de la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN).

Prévue par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, la **déclaration sociale nominative** est un dispositif de transmission des informations relatives aux salariés, qui a vocation à remplacer toutes les déclarations sociales, notamment la déclaration annuelle de données sociales (DADS).

Ce dispositif repose sur la transmission unique, mensuelle et dématérialisée des données issues du logiciel de paie, *via* un même point de réception, vers les destinataires concernés selon leurs missions respectives, en ne demandant aux entreprises aucune autre déclaration fondée sur les données sociales issues de la paie.

La DSN est effectuée par établissement d'affectation du salarié, c'est-à-dire l'établissement de rattachement administratif du salarié, qui peut toutefois être différent de l'établissement du lieu de travail. Elle est obligatoire pour la plupart des employeurs depuis le 1er janvier 2016.

La généralisation complète de la DSN ne sera toutefois effective qu'en juillet 2017. La DGFiP prévoit une période de double suivi des données saisies dans la DSN et de celles portées sur les formulaires en vigueur. Ce n'est donc au mieux qu'en 2018 que les données extraites des DSN serviront à répartir la CVAE versée aux collectivités en 2019.

Le critère des valeurs locatives foncières, quant à lui, entraîne une distorsion au profit des zones urbanisées en général, et de l'Île-de-France en particulier, ces valeurs y étant en moyenne notoirement plus élevées. En outre, la référence aux valeurs locatives foncières pâtit de leur obsolescence. À cet égard, la réforme engagée en 2010 en vue de la

révision des bases cadastrales des locaux professionnels devrait affecter la répartition entre les territoires du produit de la CVAE acquittée par les entreprises multi-établissements (cf. *supra*).

En outre, la répartition territoriale du produit comporte une surpondération au profit des entreprises à caractère industriel[223].

Enfin, la territorialisation de la CVAE ne prend pas en compte les relations existant entre les entreprises d'un même groupe. Les flux internes aux groupes sont susceptibles d'affecter la répartition de la valeur ajoutée, souvent au profit de sièges implantés en zone urbaine, voire hors du territoire national. De fait, la CVAE collectée sur des entreprises intégrées au sein de groupes représentait, en 2013, plus de la moitié du produit de la taxe. Si, selon la DGFiP, aucun élément ne permet de conclure à l'existence de distorsions, celles-ci ne peuvent être totalement exclues, notamment dans les territoires d'implantation des plus grands groupes, où sont relevés des évolutions annuelles parfois heurtées. Pour autant, la perspective d'une répartition intra-groupe du produit de la CVAE serait de nature à accroître encore la complexité de cet impôt, comme le soulignait l'étude conduite par l'IGF et l'IGA en 2014[224].

2 - Une ressource affectée par des variations substantielles

Depuis la création de la CVAE en 2011, son produit connaît une évolution irrégulière que les fluctuations de l'activité économique ne suffisent pas à expliquer.

a) Des variations décalées par rapports à celle du PIB

Au niveau national, le produit de la CVAE perçu par les collectivités locales a augmenté de 3,2 % en 2012 et 7,5 % en 2013, baissé de 2,5 % en 2014, puis augmenté à nouveau de 4,5 % en 2015 et de 1,4 % en 2016. Le produit intérieur brut (PIB), indicateur d'évolution de l'activité économique[225], n'a évidemment pas connu la même trajectoire.

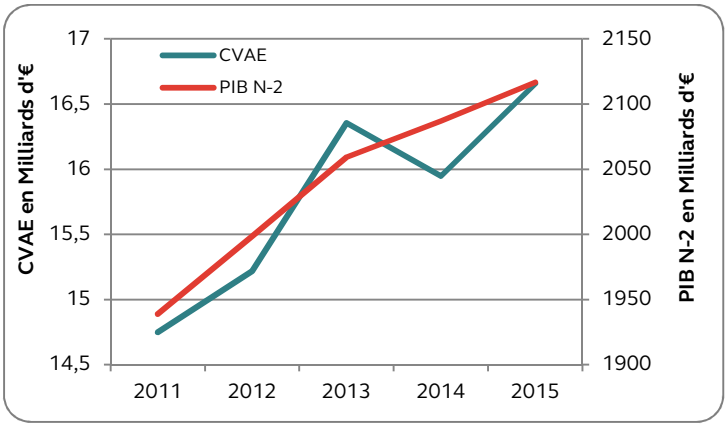
---

[223] Les effectifs et les valeurs locatives foncières des entreprises à caractère industriel sont affectés d'un coefficient multiplicateur, initialement fixé à 2 et porté à 5 en 2014. (Cf. troisième alinéa du III de l'article 1586 octies du CGI).

[224] « *Les règles conventionnelles de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises* », rapport conjoint IGF-IGA, juin 2014.

[225] Le PIB, indicateur principal de l'activité économique, est égal à la somme des valeurs ajoutées brutes des différents secteurs institutionnels ou des différentes branches d'activité, augmentée des impôts moins les subventions sur les produits.

Graphique n° 8 : évolution comparée de la CVAE et du PIB N-2



Sources : Insee, DGFiP

Cependant, en toute hypothèse, la relation entre le produit de la CVAE et le PIB ne peut être parfaite en raison de différences de définition et de périmètre. Le PIB intègre la valeur ajoutée produite par l'ensemble des entreprises, qui ne sont pas toutes assujetties à la CVAE, ainsi que celle des ménages et des administrations, qui ne sont pas dans le champ de l'impôt.

Bien qu'établie à partir de données comptables, la valeur ajoutée « fiscale », qui constitue l'assiette de la CVAE, se distingue de la valeur ajoutée comptable du fait notamment de la définition des produits et des charges déductibles et de règles spécifiques d'exonération et de plafonnement. Les modalités de comptabilisation des stocks sont également de nature à altérer la pertinence de la comparaison avec les variations de CVAE et du PIB.

Il n'en reste pas moins que les fortes variations annuelles du produit global de la CVAE restent largement inexpliquées. Interrogée par la Cour, la DGFiP a fourni des précisions uniquement sur l'évolution de la valeur ajoutée fiscale déclarée par les sociétés financières[226]. Elle met

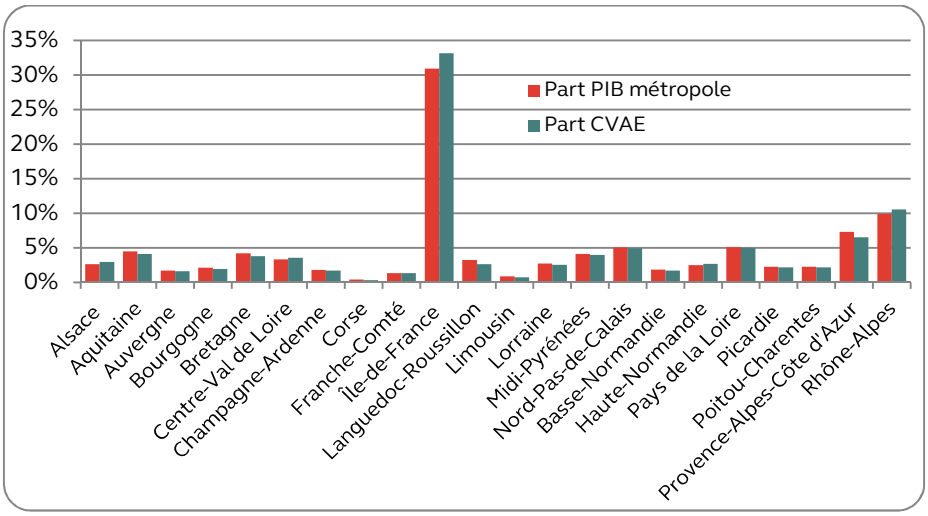
[226] En 2011, celle-ci a crû de plus de 16 %, soit 16 Md€, du fait principalement des mutuelles et des institutions de prévoyance. Inversement, en 2012, elle a chuté de 17 %, soit près de 20 Md€, en raison de pertes importantes constatées sur les actifs financiers ainsi que de provisions techniques passées par certains groupes du secteur des mutuelles et institutions de prévoyance. En 2013, la valeur ajoutée fiscale des sociétés financières a augmenté de 11 %.

en avant les fortes variations des provisions pour dépréciation d'actifs mais celles-ci n'ont pas d'impact sur la valeur ajoutée fiscale qui ne les prend pas en compte à la différence du résultat fiscal employé pour le calcul de l'impôt sur les sociétés.

b) Des écarts entre l'évolution des PIB régionaux et la répartition de la CVAE

Le rapport remis en 2012 au Parlement par le Gouvernement sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle[227] relevait que « la répartition de la CVAE perçue en 2011 par les régions est très proche de celle du PIB régional établie par l'Insee pour l'année 2009 », remplissant ainsi globalement l'objectif de territorialisation en fonction de la valeur ajoutée produite. Toutefois, la part de CVAE revenant à l'Île-de-France (33 %) apparaissait supérieure au poids de cette région dans le PIB (29 %).

Graphique n° 9 : répartition comparée du PIB en 2013 et de la CVAE en 2015 entre les anciennes régions métropolitaines



Source : Cour des Comptes avec données Insee et DGFiP

[227] *Rapport sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle* (novembre 2012).

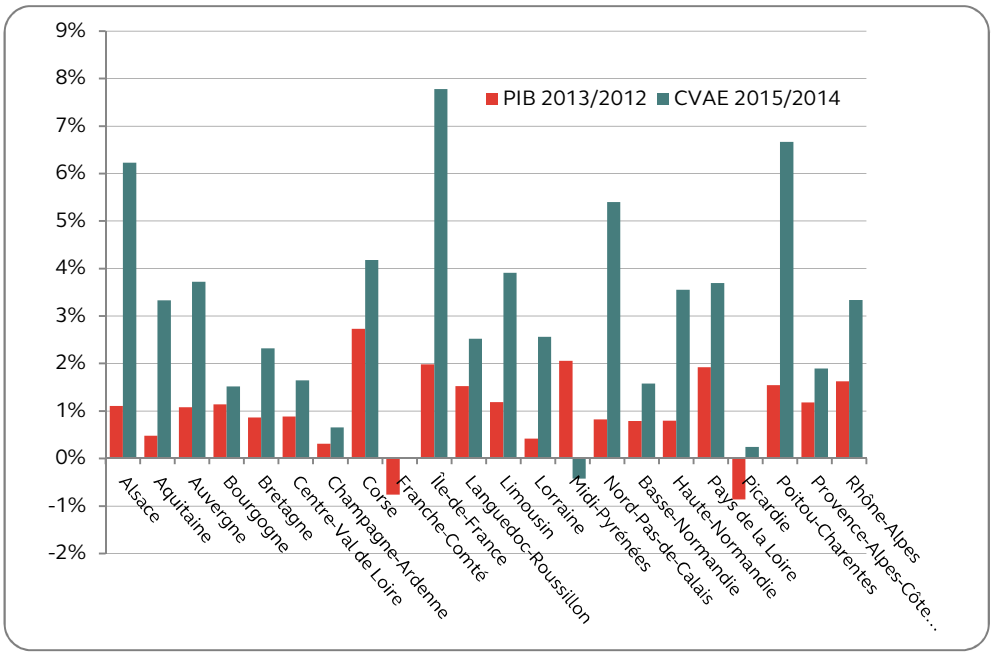
La comparaison de la répartition de la CVAE en 2015 avec celle du PIB de 2013 conduit à nuancer ce constat. Les écarts étaient non négligeables et asymétriques. Cinq régions (**Alsace**, **Centre-Val-de-Loire**, **Haute-Normandie**, **Île-de-France**, **Rhône-Alpes**) étaient « gagnantes ». Elles percevaient une part de CVAE supérieure à leur part de PIB dans une proportion d'environ 7 % hormis l'**Alsace** (+ 12,5 %)[228]. Parmi les régions « perdantes », les écarts en proportion relative étaient parfois très significatifs : - 8,2 % en **Basse-Normandie**, - 9,3 % en **Bretagne**, - 11 % en **PACA**, - 18 % en **Languedoc-Roussillon**[229].

Cette situation est la conséquence du mode de répartition de la valeur ajoutée décidé par la loi lors de la création de la CVAE, qui diffère assez nettement de celle utilisée par l'Insee. L'Insee calcule les PIB régionaux à partir de la valeur ajoutée des entreprises, répartie au prorata de la masse salariale de chaque établissement pour les entreprises multi-établissements, tandis que la répartition de la CVAE s'appuie sur un indicateur spécifique prenant en considération les valeurs locatives foncières et les effectifs employés, quel que soit le montant de leur rémunération. Dans ce contexte, la comparaison des évolutions annuelles des PIB régionaux et des produits régionaux de la CVAE révèle des écarts parfois encore plus importants.

[228] La région **Alsace** a perçu une part de CVAE de 2,97 % alors que sa part de PIB était de 2,64 %.

[229] La région **Languedoc-Roussillon** a perçu une part de CVAE de 2,64 % alors que sa part de PIB était de 3,22 %.

Graphique n° 10 : évolution comparée des produits régionaux de la CVAE et des PIB régionaux 2013



Source : Cour des Comptes avec données Insee et DGFiP.

Ainsi, le taux de croissance était multiplié par trois dans les régions **Auvergne**, **Bretagne** et **Limousin**, par quatre dans les régions **Île-de-France** et **Haute-Normandie**, et même par six dans les régions **Alsace**, **Lorraine** et **Nord-Pas-de-Calais**. Par ailleurs, la région **Midi-Pyrénées**, dont le PIB a connu la deuxième plus forte progression en 2013 (+ 2,06 %) a vu sa CVAE diminuer en 2015 (- 0,42 %) avant d'augmenter de 9 % en 2016. *A contrario*, celle de la **Picardie** augmentait légèrement (+ 0,24 %) en dépit de la baisse de son PIB (- 0,86 %).

c) Des fluctuations importantes du produit de la CVAE au niveau infrarégional

En l'absence de données relatives au PIB ou à la valeur ajoutée des départements ou des ensembles intercommunaux, il n'est pas possible de prolonger cette analyse comparative. Il est cependant probable que les écarts constatés y sont encore amplifiés par la réduction de la maille

d'observation. Ainsi, l'évolution annuelle de la CVAE perçue par les départements paraît erratique.

Tableau n° 24 : évolution de la CVAE de Paris, des Yvelines et de Seine-Saint-Denis

M€	2012	2013	2014	2015	2016
Paris	796,4	920,8	794,8	919,7	922,0
Yvelines	198,6	208,0	196,3	211,2	214,6
Seine-St-Denis	197,6	215,0	196,9	215,7	224,4

Source : Données DGFiP

Alors que l'évolution moyenne a été + 3,4 % par an entre 2012 et 2015 (hors Rhône), un département sur six a vu sa recette évoluer avec un coefficient de variation[230] supérieur au double de cette valeur, et trois départements avec un coefficient supérieur au triple. Ainsi, au cours de cette période, le département des **Deux-Sèvres** a vu sa recette de CVAE progresser de 24 % en 2013, puis régresser de 12 % en 2014, augmenter de nouveau de 15 % en 2015 avant de baisser de 3,3% en 2016. En Île-de-France, les produits perçus par **Paris**, les **Yvelines** ou la **Seine-Saint-Denis** présentaient de 2012 à 2015 des profils très heurtés, alternant entre deux niveaux « haut » ou « bas ».

Au niveau intercommunal, les changements de périmètre, dus au renforcement des EPCI rendent plus délicate l'analyse des données statistiques. Cependant, il existe de nombreux exemples patents de la volatilité de la CVAE à cet échelon territorial. L'**Eurométropole de Strasbourg** a perçu un produit en hausse de 27 % en 2013, en baisse 30 % en 2014 et en hausse de 15 % en 2015.

Quels que puissent être le dynamisme ou les aléas de l'activité économique locale, l'existence de telles variations atypiques, mal reliées à l'activité économique, apparaît peu compatible avec la nécessité de maîtriser ou d'anticiper l'évolution tant des recettes que des dépenses, qui préside au pilotage des équilibres budgétaires.

[230] Le coefficient de variation est le rapport de l'écart-type à la moyenne. Plus la valeur du coefficient de variation est élevée, plus la dispersion autour de la moyenne est grande.

d) L'impact sur les prévisions budgétaires

Cette variabilité dans le temps de la CVAE perçue affecte l'exercice de prévision budgétaire que doivent mener les collectivités locales. L'incertitude qui pèse sur la prévision de recettes de CVAE lors de la préparation des budgets constitue l'une des principales critiques formulée par les collectivités locales.

En l'état, les collectivités locales ont accès par les services de la DGFiP aux paramètres déterminant leur part de CVAE (sommes collectées par entreprise, clés de répartition appliquées), mais l'analyse de ces données est difficile et suscite des demandes d'explication en augmentation.

Le mécanisme même de répartition du produit de la taxe conduit à notifier les montants individuels selon un cycle jugé tardif. La notification des montants répartis intervient en deux temps. Un montant prévisionnel est communiqué en octobre N-1, avant une notification définitive en mars N. Les prévisions de recettes communiquées aux collectivités reposent sur la seule extrapolation des premières déclarations annuelles des entreprises. Pour les collectivités ayant opté pour une adoption de leur budget à la fin de l'année N-1 ou au début de l'année N, ce calendrier est problématique.

Les variations entre ces données successives sont suffisamment importantes pour hypothéquer la marge de manœuvre budgétaire des collectivités en période de baisse des concours financiers de l'État. En 2015, pour les départements, l'écart entre les notifications prévisionnelles et définitives a été de 2,05 % en moyenne avec un écart type de 1,09. Pour les régions, ces pourcentages ont été respectivement de 2,09 % et 1,06. S'agissant d'une recette qui constitue respectivement 11 % et 15,5 % de leurs produits de fonctionnement, une telle incertitude porte de fait sur des montants significatifs en valeur absolue et complique d'autant les conditions de pilotage de l'équilibre budgétaire.

Compte tenu de la difficulté de modélisation du produit de l'imposition, le dispositif mis en œuvre par la DGFiP pour notifier les montants prévisionnels sur la base des acomptes perçus apparaît en l'état incontournable. Les services déconcentrés de la DGFiP disposent également d'outils d'analyse des données de CVAE pour répondre aux interrogations des collectivités. Ces outils pourraient contribuer à renforcer la nécessaire transparence sur les déterminants de la CVAE.

e) Les dispositifs de régulation

Outre la prise en compte des recettes de CVAE au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR), différents dispositifs contribuent à une péréquation horizontale de cette ressource.

La loi de finances rectificative pour 2011[231] a prévu un prélèvement sur les recettes de l'État permettant de verser une compensation aux collectivités qui enregistrent d'une année sur l'autre une diminution importante des bases d'imposition à la contribution économique territoriale (CVAE, CFE). En 2016, le montant de cette compensation est prévu à 75,7 M€, ce qui est relativement marginal par rapport aux produits des impôts en cause.

Le fonds national de péréquation de la CVAE[232] bénéficie aux départements les moins favorisés, classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Alimenté par un double prélèvement sur stock et sur flux, ce fonds était doté en 2014 de 56 M€, soit 0,6 % de la masse financière consacrée à la péréquation.

D'autres dispositifs de péréquation des ressources financières existent mais ils ont une vocation générale et non spécifique au produit de la CVAE.

Ces mécanismes régulateurs pourraient être amplifiés mais, à tout le moins, cette mesure devrait être précédée d'une analyse approfondie des causes réelles des évolutions et des distorsions constatées.

Disposant de cinq années de données relatives à la collecte et à la répartition de l'impôt dans un cadre juridique relativement stable, une analyse *ex post* des variations devrait désormais permettre de mieux appréhender leurs déterminants et, partant, d'envisager une meilleure prévision. Une telle perspective, conforme à une exigence de transparence et de rigueur déjà soulignée par la Cour en matière de recettes fiscales, permettrait de rendre compte au Parlement comme aux collectivités locales, des conditions de la mise en œuvre, depuis 2011, de cette imposition encore récente des entreprises.

[231] Loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978 du 28 décembre 2011.
[232] Article L. 3335-1 du CGCT.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que les recettes fiscales représentent en moyenne largement plus de la moitié de leurs produits de fonctionnement, les collectivités locales disposent en la matière de marges de manœuvre relativement limitées. Depuis la réforme de la fiscalité locale de 2010, le pouvoir de taux des régions est quasiment nul et celui des départements très réduit. Quant aux taux des impôts des ménages votés par les collectivités du bloc communal, leurs évolutions sont à la fois encadrées et interdépendantes. Par ailleurs, l'inégale répartition du potentiel fiscal vient limiter les marges d'action des collectivités là où il est faible, le seuil de tolérance en matière d'effort fiscal étant plus rapidement atteint. D'ailleurs, confrontées à des baisses successives des concours financiers de l'État, les collectivités locales ont fait un usage modéré du levier fiscal en 2014 et 2015, et cette tendance pourrait se vérifier aussi en 2016.

Il importe donc que le système fiscal permette aux collectivités locales, à prélèvements constants, de répondre de manière efficace aux besoins de pilotage de leur équilibre budgétaire, c'est-à-dire qu'il remplisse des conditions d'équité entre contribuables, de transparence du mode de liquidation des impôts locaux et de prévisibilité de leurs évolutions.

Or, ces conditions ne sont pas toujours réunies. Certaines faiblesses de la fiscalité locale tendent à rendre plus délicate la gestion budgétaire des collectivités : l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales, facteur d'iniquité entre contribuables et de fragilisation des budgets locaux, la relative opacité qui entoure la compensation de plus en plus partielle des exonérations fiscales, le caractère imprévisible et inexpliqué des fortes fluctuations de la CVAE qui, en particulier, est désormais une ressource essentielle des régions.

La Cour formule les recommandations suivantes :

6. *poursuivre, sans nouveaux délais, les deux phases de la réforme des valeurs locatives cadastrales et arrêter un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la seconde phase ;*
7. *procéder à des simulations conjointes de la DGFiP et la DGCL relatives à l'impact de la révision des valeurs locatives sur l'évaluation des potentiels fiscaux et sur les dotations de l'État ;*
8. *améliorer la présentation et la qualité des informations transmises individuellement aux collectivités locales sur les allocations compensatrices d'exonérations fiscales en précisant dans un document unique la base exonérée du fait des décisions législatives,*

le montant des allocations compensatrices versé en contrepartie et le taux de couverture de chaque exonération ;

9. *mesurer régulièrement l'efficacité des mesures d'exonérations d'impôts locaux, au regard de leurs coûts pour l'État et pour les collectivités locales, en tirer toutes les conséquences concernant leur maintien ;*

10. *renforcer le dispositif d'analyse des variations du produit de CVAE et en rendre compte annuellement dans un rapport remis au Parlement et aux collectivités locales.*

Chapitre IV

La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales

Instituée en 1984, la fonction publique territoriale constitue l'une des trois composantes de la fonction publique en France aux côtés de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière. Elle employait 1,98 million d'agents[233] à la fin de 2014, soit 35 % des effectifs de la fonction publique (5,64 millions d'agents)[234].

Selon l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. Conformément à ce principe, les agents de la fonction publique territoriale sont gérés par les collectivités locales dans le cadre de statuts nationaux (I). Enjeu majeur de la stratégie de redressement des comptes publics nationaux, la gestion locale de la fonction publique territoriale présente d'importantes marges de progrès (II). Aussi, il paraît souhaitable, afin de mieux employer ces marges de manœuvre, de faire évoluer la gouvernance de la fonction publique territoriale (III).

[233] 1,89 million hors contrats aidés (source Insee Première n° 1586, mars 2016).
[234] 5,43 millions hors contrats aidés.

I - Une gestion locale dans le cadre de statuts nationaux

Les agents des collectivités locales sont régis par le titre Ier du statut général des fonctionnaires comme les deux autres composantes de la fonction publique. Ils relèvent par ailleurs d'une législation et d'une réglementation spécifiques, qui reposent pour l'essentiel sur la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et ses textes réglementaires d'application[235], constituant le titre III du statut général des fonctionnaires. Ces règles mettent en œuvre le principe d'une fonction publique disposant de statuts nationaux mais dont la gestion relève de la seule responsabilité des collectivités territoriales et de leurs établissements.

Cette organisation de la fonction publique territoriale, qui repose sur l'équilibre entre la recherche de la parité avec la fonction publique de l'État (A) et le respect de la liberté de gestion dans le cadre de statuts nationaux (B), n'est pas atypique en Europe (C).

A - La parité avec la fonction publique de l'État

Le titre Ier du statut général des fonctionnaires procède de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors, qui s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics. Il pose des principes communs concernant les garanties accordées aux agents et les obligations qui s'imposent à eux dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que le déroulement des carrières. Ainsi, les agents des collectivités locales jouissent du même corpus de droits que ceux de l'État : liberté d'opinion politique, syndicale, philosophique ou religieuse, droit de grève, droit syndical, droit à la formation permanente, droit de participation, droit à la protection et rémunération après service fait. Ils sont aussi soumis aux mêmes obligations professionnelles et déontologiques, notamment d'effectuer les tâches confiées, d'obéissance hiérarchique, de secret professionnel et de neutralité.

[235] Ainsi que sur la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Le déroulement de leurs carrières est soumis au même principe de la distinction entre l'emploi et le grade, ce dernier étant le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. Le mode de recrutement est en principe le concours. En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires dont il relève. Dans la fonction publique territoriale comme dans celle de l'État, les cadres d'emplois de fonctionnaires sont répartis en trois catégories A, B et C, et régis par des statuts particuliers à caractère national. La hiérarchie des grades dans chaque cadre d'emploi, le nombre d'échelons dans chaque grade, les règles d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur sont fixés par les statuts particuliers. Les grades sont accessibles par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement.

L'affirmation du principe de parité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale s'exprime aussi à travers les dispositions du titre III du statut général, applicable à cette dernière. Une grande partie des nombreuses modifications apportées à la loi précitée du 26 janvier 1984 ont d'ailleurs été motivées par la recherche de cette parité comme, par exemple, les règles relatives à la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (cf. *infra*).

Cette unité du statut est destinée à assurer l'égalité de traitement des agents des trois fonctions publiques et aussi à favoriser leur mobilité entre elles, même si, dans la pratique, celle-ci bute encore sur diverses rigidités.

B - La liberté de gestion dans le cadre de statuts nationaux

Dans le cadre des dispositions du statut général des fonctionnaires et des statuts particuliers définis au niveau national, la gestion de la fonction publique territoriale relève de l'entière responsabilité des collectivités locales conformément au principe de leur libre administration inscrit dans la Constitution.

Les emplois de chaque collectivité sont créés par son assemblée délibérante, la délibération devant préciser le grade, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération. Conformément au principe général, les recrutements ont lieu par voie de concours, externes ou réservés aux fonctionnaires territoriaux. Les concours destinés aux

fonctionnaires des cadres d'emplois dits A+ sont organisés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les autres par les centres de gestion qui, dans chaque département, regroupent les collectivités qui leur sont affiliées à titre obligatoire ou volontaire[236]. Par dérogation, les fonctionnaires de catégorie C peuvent être recrutés sans concours lorsque leur statut particulier le prévoit.

La nomination aux grades et emplois est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale. Le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires, dans les conditions définies par le titre Ier du statut général, est exercé par l'autorité territoriale qui décide des avancements d'échelon et des avancements de grade après avis d'une commission administrative paritaire. En matière de rémunération, les fonctionnaires territoriaux perçoivent un traitement dont le montant, comme pour les fonctionnaires de l'État, résulte de l'indice afférent à l'échelon qu'ils occupent au sein de leur grade compte tenu des dispositions du statut particulier dont ils relèvent, sans marge de manœuvre de l'autorité territoriale. En revanche, les conditions d'attribution de leurs primes et indemnités, nécessairement prévues par des textes nationaux, sont fixées par l'assemblée délibérante dans la limite de celles dont bénéficient les différents services de l'État.

La libre administration des collectivités territoriales motive la permanence d'une fonction publique distincte de celle de l'État. L'exercice par les collectivités de leurs compétences en matière de gestion des ressources humaines ne pourrait s'accommoder de l'appartenance de leurs agents à des corps de fonctionnaires nationaux, administrés depuis l'échelon central. Au demeurant, la fonction publique territoriale n'est pas administrée en corps mais en cadres et filières d'emploi entre lesquels se répartissent ses 250 métiers. Cette organisation permet de répondre à la multiplicité et à l'hétérogénéité de ses 60 000 employeurs, qui sont des collectivités territoriales mais aussi de très nombreux établissements publics liés à ces collectivités (centres communaux d'action sociale, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, services départementaux d'incendie et de secours, etc.).

[236] L'affiliation est obligatoire pour les communes et leurs établissements publics employant moins de 350 fonctionnaires, qui peuvent déléguer aux centres de gestion certains de leurs actes de gestion.

C - Une diversité d'organisation en Europe

Les sources d'information sur les différentes modalités d'organisation de la fonction publique locale sont étonnamment rares, tant au niveau des instances européennes que des administrations françaises. Ainsi, la DGCL n'assure ni veille ni études au niveau européen ou international. La DGAFP, qui dispose pourtant d'un bureau « expertise internationale, innovation et analyse comparative des politiques de ressources humaines », n'a pas davantage d'informations, même si elle partage l'intérêt qu'il y aurait à disposer d'éléments d'analyse comparative sur les modes de gestion des fonctionnaires territoriaux. Cependant, elle n'exerce manifestement pas cette mission s'agissant de la fonction publique territoriale en dépit de l'arrêté relatif à son organisation[237].

Le CNFPT qui seul, semble-t-il, s'est intéressé à cette question, a publié en 2006 un ouvrage sur les fonctions publiques locales dans les pays de l'Union européenne[238] ainsi que des monographies sur chaque pays européen en collaboration avec l'association EUROPA[239].

Les brèves monographies, jointes en annexe du présent rapport, relatives à cinq pays européens, font apparaître la diversité des organisations nationales au-delà de la distinction traditionnelle entre le modèle de la carrière, qui repose sur l'existence de corps de personnels sous statut de droit public, et le modèle de l'emploi, où prédomine le contrat de droit commun encadré par des conventions collectives.

Ainsi, en **Allemagne**, deux statuts coexistent au sein des États fédérés et des collectivités locales : le statut de droit public des fonctionnaires soumis au système de la carrière et régi, en grande partie, par des dispositions législatives d'origine fédérale, et le statut des employés et des ouvriers. Ces derniers sont soumis à des contrats de

[237] Selon l'arrêté du 10 avril 2012 relatif à l'organisation de la DGAFP, ce bureau de six personnes est chargé d'assurer « une fonction de veille, d'analyse comparative et de promotion des pratiques innovantes de gestion des ressources humaines, en s'appuyant sur les exemples étrangers et sur les pratiques dans le secteur privé ».

[238] « Les fonctions publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne », en collaboration avec DEXIA, mai 2006.

[239] Créée en 1995, l'association EUROPA, dotée du « statut participatif d'ONG » auprès du Conseil de l'Europe, s'appuie sur un réseau européen d'universitaires, produit des études et organise des colloques et séminaires sur les administrations et les politiques publiques de l'Union européenne et des États membres.

travail, dans le cadre fixé par leurs deux conventions collectives qui ont été peu à peu alignées sur les dispositions du droit des fonctionnaires.

En **Espagne**, il n'y a pas de différenciation entre la fonction publique de l'État et la fonction publique locale. Les collectivités locales sont libres de recruter, pour un même poste, soit un fonctionnaire, soit un contractuel. Le concours est toutefois la règle, tant pour les fonctionnaires que pour les contractuels permanents.

En **Italie**, l'État emploie l'essentiel des personnels qui demeurent sous un statut de droit public. Les collectivités locales emploient des contractuels de droit privé dont les conditions prévues dans leurs conventions collectives sont assez semblables à celles applicables aux agents de l'État.

Aux **Pays-Bas**, les conditions d'emploi des agents territoriaux sont, bien qu'elles relèvent du droit public, très proches de celles des salariés du secteur privé. Comme ces derniers, ils ne sont pas titulaires de leur poste et ne disposent pas d'un droit acquis à faire carrière dans l'administration. Les contractuels ont, eux, un contrat de travail de droit privé. Mais ce type de contrat ayant été supprimé en 1993, l'administration néerlandaise ne compte quasiment plus que des fonctionnaires.

Enfin, au **Royaume-Uni**, les agents territoriaux relèvent principalement d'un système d'emploi. La fonction publique est un concept limité au « *civil service* », c'est-à-dire qu'elle ne concerne que les agents travaillant pour les ministères et leurs agences. Les agents des collectivités locales sont recrutés par contrats individuels de droit privé, les conventions collectives nationales ne s'appliquant que si la collectivité le décide. C'est bien le contrat entre l'employeur et l'employé qui est la principale référence.

Ces cinq exemples confirment quelques grandes tendances : la contractualisation croissante des agents publics locaux dans un souci de « flexibilité » mais aussi la persistance, loin d'un modèle européen unique de fonction publique locale, de spécificités nationales. Il n'est guère possible d'établir un lien direct entre le type d'organisation de l'emploi local et le degré de décentralisation comme l'illustrent, dans des situations très différentes, le Royaume-Uni et l'Espagne. La mixité des conditions d'emploi (statut ou contrat) est le point commun de ces systèmes d'administration locale puisque l'emploi public statutaire n'est jamais le seul à régir la situation de tous les agents. Cette imbrication des deux grands modèles, celui de la « carrière » et celui de « l'emploi », se retrouve à des degrés divers dans les organisations, à l'exception notable

du Royaume-Uni dont le système est particulièrement proche du secteur privé. Ainsi, un système à dominante « emploi » n'est pas incompatible avec l'emploi à vie (Allemagne), avec un statut de droit public (Pays-Bas) ou encore avec des conventions collectives contraignantes (Italie).

En France, l'administration et singulièrement la DGAFP, gagneraient, pour éclairer l'évolution du système national, à mieux suivre les situations des autres fonctions publiques locales européennes.

II - D'importantes marges de manœuvre budgétaire

Alors que l'évolution des dépenses de personnel des collectivités locales constitue un enjeu majeur de la stratégie de redressement des comptes publics nationaux (A), la gestion de la fonction publique territoriale présente d'importantes marges de progrès dans plusieurs domaines, clairement identifiés par les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes. Il existe en effet des leviers de maîtrise de la masse salariale sur lesquels les collectivités locales pourraient agir davantage, comme les effectifs (B), le temps de travail (C), la gestion des carrières (D) et les régimes indemnitaires (E), qui sont autant de facteurs explicatifs de son évolution.

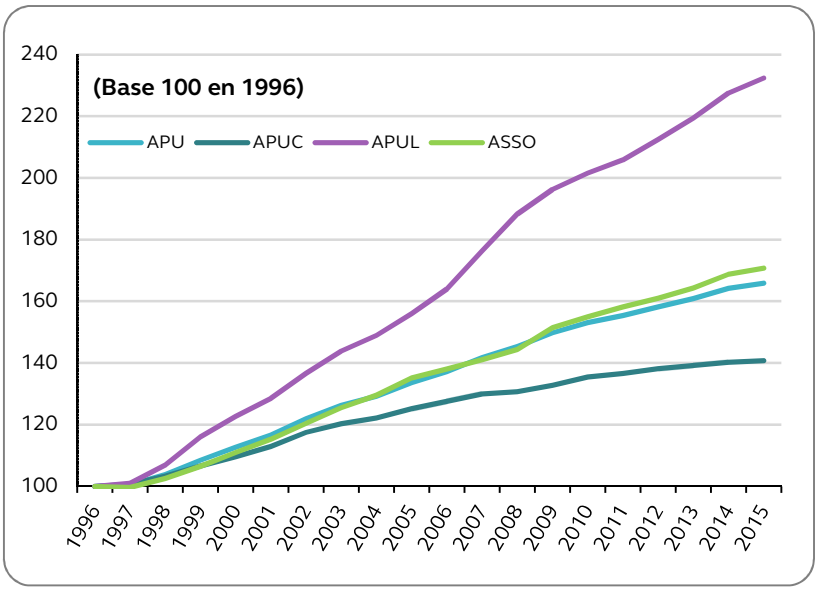
Les constats qui suivent s'appuient notamment sur les observations issues des contrôles opérés par les chambres régionales et territoriales des comptes sur la base d'un échantillon de 130 collectivités locales et groupements intercommunaux[240], subdivisé en sous-échantillons en fonction des thèmes de gestion de ressources humaines.

[240] 83 communes, un centre communal d'action sociale, 12 communautés de communes, 13 communautés d'agglomération, une communauté urbaine, 4 métropoles, 15 départements et une région, présentés en annexe n° 18. Le nombre de départements et de régions étudiés a été restreint compte tenu du renouvellement des départements et des régions en 2015.

A - L'enjeu budgétaire de la gestion de la fonction publique territoriale

De 2008 à 2015, les dépenses de personnel des administrations publiques locales (APUL) sont passées de 64,3 Md€ à 79,4 Md€, soit une progression de 23 %, qui explique plus de la moitié de l'évolution de leurs dépenses totales (+ 26,1 Md€) au cours de cette période.

Graphique n° 11 : évolution des dépenses de personnel dans les administrations publiques en comptabilité nationale



Source : Eurostat

En longue période, les dépenses de personnel des APUL ont progressé nettement plus vite que celles de l'État et de ses opérateurs (APUC) ou des administrations de sécurité sociale (ASSO). Ainsi, de 2009 à 2014, leur taux moyen d'augmentation annuelle a été de 3,0 % contre 1,1 % pour les APUC et 2,2 % pour les ASSO. En 2015, cette croissance s'est infléchie (2,1 %) tout en restant supérieure à celle des APUC (0,4 %) et à celle des ASSO (1,2 %).

L'accélération perceptible au milieu des années 2000 peut s'expliquer en partie par la mise en œuvre d'importants transferts de compétences et de moyens de l'État vers les régions et les départements

(établissements d'enseignement, route, TER, formation professionnelle) en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les transferts correspondants d'agents de l'État ont été estimés à 130 000 dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2015. On constate, à partir de 2012, une seconde accélération des dépenses de personnel des APUL alors que celles de l'État ont commencé à se stabiliser.

B - Une évolution des effectifs à mieux maîtriser

Dans l'ensemble, il n'apparaît pas qu'en 2014, les collectivités locales aient arrêté d'augmenter leurs effectifs du fait de la première baisse des dotations de l'État, intervenue à hauteur de 1,5 Md€. En revanche, les constats faits en 2015 (cf. chapitre I) paraissent montrer que, sous la pression d'une baisse accélérée des dotations, elles ont engagé des efforts de gestion de leur masse salariale, pouvant passer par une meilleure maîtrise de leurs effectifs. Il importe, pour que cette démarche soit durable et efficace, de remédier à des faiblesses de gestion qui ont favorisé l'évolution observée jusqu'à aujourd'hui.

1 - La croissance toujours vive des effectifs de la fonction publique territoriale

D'après les données de l'Insee[241], la fonction publique territoriale comptait 1,981 million d'agents au 31 décembre 2014, soit environ 35 % de l'emploi public[242]. Pour près des trois quarts (76 %), les agents territoriaux sont employés dans le secteur communal, c'est-à-dire les communes, leurs établissements publics et les établissements intercommunaux.

[241] Insee Première n° 1586, *L'emploi dans la fonction publique en 2014*, mars 2016.
[242] 19 % des emplois permanents sont des postes à temps non complet selon le Panorama de l'emploi territorial – Juin 2015.

a) Un mouvement de long terme

De 2002 à 2013, les effectifs de la fonction publique territoriale se sont accrus de 27,5 %, soit 405 000 agents supplémentaires. Pour plus de la moitié, cette évolution est venue du secteur communal. Les effectifs des communes et des établissements intercommunaux ont augmenté de 20 %, soit 243 000 agents alors que ces entités n'ont pas fait l'objet de nouveaux transferts de compétences de la part de l'État à la différence des départements et des régions.

Tableau n° 25 : évolution des effectifs de la fonction publique territoriale

	Au 31 décembre 2013		Variation moyenne annuelle 2013/2002
	Effectifs	**Structure**	
Communes	1 028 263	54,7 %	+ 0,9 %
Départements	295 336	15,7 %	+ 4,7 %
Régions	81 188	4,3 %	+ 18,8 %
Collectivités territoriales	**1 404 787**	**74,8** %	+ **2,1** %
Établissements communaux	132 339	7,0 %	+ 2,7 %
Établissements intercommunaux	266 841	14,2 %	+ 7,2 %
Établissements départementaux	66 521	3,5 %	+ 2,2 %
Autres EPA locaux	8 257	0,4 %	- 8,4 %
EPA locaux	**473 958**	**25,2** %	**+ 4,3 %**
Total FPT	**1 878 745**	**100** %	+ **2,6** %
Dont secteur communal	1 435 700	76,4 %	**+ 1,9 %**

Source : Rapport DGAFP, L'état de la fonction publique, décembre 2015
Hors bénéficiaires de contrats aidés

b) L'absence de ralentissement perceptible

En 2014, année la plus récente pour laquelle les données sont disponibles, la fonction publique territoriale a connu une croissance de ses effectifs de 1,5 %, soit de 30 100 agents supplémentaires, alors que ceux de la fonction publique de l'État ont été stables et ceux de la

fonction publique hospitalière en hausse de 0,9 %. Déduction faite des contrats aidés, la croissance des effectifs territoriaux a été de seulement 0,8 % (soit 16 000 agents), moins vive qu'au cours des années antérieures. Toutefois, si on les prend en compte, aucun ralentissement n'a été constaté en 2014.

L'évolution des effectifs des organismes intercommunaux est restée dynamique (+ 3,4 % en 2014 après + 5,0 % en 2013) de même que celle des communes (+ 1,5 % après + 1,8 %). Les résultats des mutualisations susceptibles d'être engagées entre les communes et leurs groupements n'étaient pas encore perceptibles et la croissance soutenue des effectifs du bloc communal, constatée depuis le début des années 2000, s'est ainsi poursuivie en 2014. Selon l'Insee, deux facteurs y auraient contribué : la hausse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés et celle des effectifs de la filière de l'animation, suite notamment à la généralisation des nouveaux rythmes scolaires. Par ailleurs, l'emploi a augmenté plus modérément en 2014 dans les départements et leurs établissements (+ 0,5 %) et dans les régions (+ 0,8 %).

Ces constats, statistiques et globaux, sont corroborés par les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes. Sur les 88 collectivités locales dont la gestion a été contrôlée en 2014, seulement 15 ont vu leurs effectifs baisser. Six d'entre elles sont des communes dont certains personnels ont été transférés à leur groupement intercommunal, en contrepartie d'un transfert de compétences.

2 - Une évaluation non méthodique des besoins

La recherche d'une rationalisation des effectifs passe par une remise à plat des missions et une estimation rigoureuse des besoins correspondants. Or, les outils de gestion des effectifs permettant d'améliorer cette connaissance sont peu développés. La plupart sont conçus, dans une approche administrative, en termes de filières d'emploi, de cadres d'emploi et de catégories d'agents mais pas de fonction ou de politique publique. Tel est le cas du rapport sur l'état de la collectivité (REC), qui doit être présenté par les collectivités tous les deux ans à leur comité technique. D'après l'arrêté fixant la liste des indicateurs contenus dans ce rapport[243], le nombre de fonctionnaires, en effectifs physiques, est

[243] Arrêté du 28 septembre 2015 du ministre de la décentralisation et de la fonction publique et du ministre de l'intérieur.

renseigné par sexe, filière, cadre d'emploi et catégorie hiérarchique. La même logique préside à la présentation du tableau des effectifs, annexé aux documents budgétaires.

La recherche de marges de manœuvre, en vue de réduire les effectifs des collectivités locales sans dégrader l'offre de services publics, implique de mettre en regard les objectifs de chacune des politiques publiques mises en œuvre et les moyens des services qui y concourent en tout ou partie. Seule une approche par fonction s'y prête, au lieu d'un suivi purement administratif. La détermination d'un taux d'administration par habitant pour chaque grande compétence (urbanisme, affaires scolaires, animation-jeunesse, etc.) pourrait rendre compte de façon plus opérationnelle de l'emploi des effectifs de la collectivité. Toutefois, au cas par cas, l'appréciation des marges de manœuvre en matière de masse salariale implique de tenir compte du niveau de recours à l'externalisation de la gestion.

Il conviendrait donc de faire évoluer les informations demandées par les instructions budgétaires et comptables afin que les annexes aux documents budgétaires, relatives aux ressources humaines, soient présentées aussi par fonction et pas seulement par filière, au moins dans les collectivités locales de plus de 10 000 habitants.

3 - Un suivi imprécis des ressources humaines

Les différentes sources de comptabilisation des effectifs (compte administratif, rapport sur l'état de la collectivité, bilan social) fournissent fréquemment des données discordantes.

a) La comptabilisation des effectifs

La plupart des collectivités ne disposent pas d'une vue complète et précise de leurs effectifs, *a fortiori* de façon consolidée. En premier lieu, leur comptabilisation est très souvent biaisée car elle n'est pas effectuée en « équivalent temps plein annuel travaillé » (ETPT)[244]. En effet, la mesure par les effectifs physiques peut être trompeuse. Par exemple, les effectifs physiques de la commune du **Creusot** ont augmenté de 26 %,

[244] ETPT = effectifs physiques x quotité de temps de travail x période d'activité dans l'année.

soit de 323 agents en 2010 à 407 en 2014, alors qu'exprimée en ETPT, la hausse n'a été que de 8 %. La mesure par les seuls effectifs physiques a surévalué l'impact de la réforme des rythmes scolaires qui a conduit à recourir à davantage d'animateurs à temps partiel[245]. Au cours de la même période, les effectifs permanents de la commune de **Conflans-Sainte-Honorine** ont augmenté puis diminué pour rejoindre leur niveau initial. Toutefois, l'étude du coût de rémunération et de charges sociales (RCS) *per capita*, réalisée par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur un périmètre élargi à l'ensemble des agents, tous budgets confondus, a révélé une hausse continue des effectifs, de 781 ETPT en 2010 à 814 ETPT en 2014, alimentée essentiellement par les agents non permanents[246].

Il conviendrait donc que l'emploi par les collectivités locales des ETPT comme unité de mesure de leurs effectifs, y compris non permanents, soit rendu obligatoire, notamment dans les annexes aux documents budgétaires.

D'autres éléments viennent fréquemment altérer la fiabilité des informations sur l'évolution des effectifs : une absence de mise à jour systématique des suppressions et créations de postes, une approche segmentée par budget (budget principal, budgets annexes) et la non-prise en compte des satellites de la collectivité, comme les centres communaux d'action sociale.

b) L'exploitation des bilans sociaux

Les collectivités ont l'obligation d'élaborer un rapport sur l'état de la collectivité (REC), qui retrace leurs moyens budgétaires et en personnel, et de le présenter au comité technique avant le 30 juin des années paires[247]. Ce rapport dresse le bilan des recrutements et des avancements des agents titulaires, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel et du respect par la collectivité de ses obligations en matière de droit syndical, ainsi que des conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents non titulaires.

[245] Source : chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté.
[246] Source : chambre régionale des comptes d'Île-de-France.
[247] En application de l'article 33 de la loi n° 84-653 du 26 janvier 1984 et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié.

Le REC doit être transmis au préfet. Cette obligation n'est pas systématiquement respectée. Les contrôles réalisés par les chambres régionales et territoriales des comptes en 2014 montrent que 10 des 62 collectivités où le respect de cette obligation a été examiné n'élaboraient pas le REC ou pas de façon régulière[248].

En outre, les collectivités locales peuvent aussi élaborer un bilan social annuel livrant un panorama des ressources humaines. Destiné à favoriser le dialogue social interne, il peut aussi servir à alimenter le REC bisannuel. La production du bilan social ne résulte pas d'une obligation légale et ne dispense pas de l'élaboration du REC.

Il a été constaté par les chambres régionales des comptes, notamment dans les communes de **Boucau**, **Dieppe**, **Rambouillet** et **Villiers-Le-Bel** ou la communauté de communes du **Pays d'Ancenis**, que ces deux documents sont rarement utilisés comme des outils de la gestion des ressources humaines. Au contraire, la ville de **Versailles** a fait du REC un instrument de sa gestion prévisionnelle des effectifs.

4 - Une gestion prévisionnelle encore insuffisamment développée

La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) permet à une collectivité territoriale d'anticiper l'évolution de ses besoins en personnel. Elle recouvre la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et porte aussi sur la formation, l'évaluation et les rémunérations. Cette démarche anticipatrice est particulièrement utile aux collectivités territoriales pour rechercher la meilleure adéquation possible entre leurs besoins et leurs ressources, dans le but notamment de faire face à une contrainte budgétaire croissante.

La Cour des comptes, en s'appuyant sur les rapports des chambres régionales des comptes, a déjà relevé dans une insertion de son rapport public annuel de 2012[249] que la GPRH restait peu mise en œuvre au sein de la fonction publique territoriale, pourtant confrontée au défi de son vieillissement qui va se traduire par une accélération des départs à la

[248] Les communes d'**Aimargues**, **Grau-du-Roi**, **L'Aigle**, **Le Neubourg**, **Milhaud**, **Saint-Lô**, **Soultz** et **Vitrolles**, la communauté de communes de **Terre de Camargue** et la communauté d'agglomération du **Calaisis** (sources : rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes).

[249] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome I. La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales, p. 768-895. La Documentation française, février 2012, 1033 p., disponible sur www.ccomptes.fr

retraite (cf. *infra*). Les collectivités locales connaissent des difficultés de recrutement, d'organisation et de transmission des savoir-faire, liées à cette évolution de leur pyramide des âges, qui appellent une anticipation aussi précise que possible des départs. Or, hormis quelques-unes, elles se bornent à effectuer un suivi statique de ces mouvements sans démarche prévisionnelle. Les collectivités ne recourent généralement à la gestion prévisionnelle que pour planifier l'organisation des départs en retraite.

Les contrôles réalisés par les chambres régionales et territoriales des comptes en 2014 montrent que ce constat reste actuel. Dans les 72 collectivités[250] dont cet aspect de la gestion a été examiné, la GPRH demeure insuffisamment développée. Dans les 58 collectivités de plus de 15 000 habitants, la mise en place d'une démarche formalisée de gestion prévisionnelle est très variable. Elle peut être inexistante (commune de **Saumur** ou département du **Doubs**) ou préexistante sans épouser une approche globale (communauté de communes de **Maremne Adour Côte Sud**, départements de La **Loire-Atlantique** et du **Maine-et-Loire)**, contribuant ainsi à développer une culture de GPEEC selon la commune de **Saint-Fons**. L'absence de dispositif formalisé de GPEEC n'empêche pas néanmoins des collectivités de mener une gestion prospective (commune de **Villeurbanne**) et de se projeter dans un objectif de maîtrise de leurs effectifs (communauté d'agglomération de **Colmar**).

Dans les collectivités où elle est formellement engagée, la GPEEC recouvre généralement la gestion des emplois et des compétences, à travers le recensement des métiers, complétée par un ciblage des recrutements et une anticipation des départs en retraite (communes de **Calais**, **Cognac, Orvault** et **Saint-Jean-de-Braye**, communauté d'agglomération d'**Alès,** départements de la **Corrèze** et des **Pyrénées-Atlantiques)**.

Quelques collectivités se sont investies dans un projet plus approfondi, comme le département de la **Sarthe** qui articule sa démarche de GPEEC avec un plan prévisionnel d'évolution des effectifs.

Dans certains cas, les progrès accomplis sont fragiles ou particulièrement lents. La communauté urbaine de **Brest** s'est lancée dans la GPEEC dès 2006 mais le poste du responsable de ce projet au sein de la direction des ressources humaines est vacant depuis novembre 2013 et l'outil informatique consacré à la GPEEC n'est pas encore opérationnel. De même, la communauté d'agglomération d'**Alès,** engagée depuis 2008

[250] 45 communes, 16 intercommunalités et 11 départements.

dans le déploiement d'un nouveau système d'informations des ressources humaines, ne dispose pas encore d'un dispositif complet et opérationnel.

Au total, le recours à la GPRH tend à se diffuser trop lentement au sein des collectivités, mais surtout il est insuffisamment orienté vers la maîtrise de la masse salariale. Or, celle-ci passe par une préférence accordée aux mobilités internes sur les recrutements externes afin de freiner la croissance des effectifs, ce qui suppose d'articuler l'anticipation des départs, la gestion des carrières et les actions de formation.

5 - Une absence de schémas d'emplois contraignants

La pratique générale jusqu'à maintenant dans les collectivités locales était de remplacer de manière quasiment systématique les départs, notamment à la retraite. La remise en cause de cette pratique est l'une des conditions préalables d'une meilleure maîtrise de l'évolution des effectifs.

L'enjeu est important au regard du nombre de fonctionnaires territoriaux qui se voient attribuer annuellement une pension de droit direct, soit 32 800 en 2014. La pyramide des âges (39 % des agents âgés de plus de 50 ans fin 2013) laisse augurer des départs à la retraite plus nombreux dans les prochaines années[251]. Ce phénomène a été amplifié par les transferts d'agents issus des services de l'État. Le nombre de fonctionnaires de plus de 60 ans est en nette progression depuis 1992 dans la fonction publique territoriale (+ 12 % en 2013). Les plus de 50 ans sont trois fois plus nombreux que les moins de 30 ans, alors que ce ratio s'élève à 1,9 dans la fonction publique de l'État et à 1,5 dans la fonction publique hospitalière. Les collectivités locales devraient donc saisir cette opportunité démographique pour infléchir rapidement l'évolution de leurs effectifs grâce au non-remplacement d'une partie significative des départs en retraite.

L'estimation des économies attendues d'un remplacement partiel des départs à la retraite ne doit cependant pas être surestimée, car cette mesure est plus difficilement applicable dans les collectivités dotées d'effectifs réduits. Or, 30 % des effectifs communaux sont employés par des communes de moins de 5 000 habitants et même 18 % par des communes de moins de 1 000 habitants. Sous cette réserve, on peut estimer que le non-remplacement des départs, modulé en fonction de la taille des collectivités, allant jusqu'à 50 % dans les plus grandes, est

[251] Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexe au projet de loi de finances pour 2016.

susceptible de réduire la masse salariale des collectivités territoriales et de leurs groupements d'environ 350 M€[252] par an. Cette marge d'économie représenterait 0,6 point d'évolution de leur masse salariale, qui a crû de 2,4 Md€ en 2014 (+ 4,0 %) et de 1,1 Md€ en 2015 (+ 1,8 %).

Ainsi, le remplacement partiel des départs peut contribuer efficacement à infléchir l'évolution de la masse salariale des collectivités locales. La mesure préalable est naturellement d'arrêter d'accroître les emplois (+ 30 100 en 2014 dont 16 000 hors emplois aidés).

Les contrôles des chambres régionales et territoriales des comptes montrent que, jusqu'en 2014 inclus, peu de collectivités locales utilisaient ce levier pour piloter l'évolution de leurs effectifs. Quelques-unes se sont toutefois engagées dans cette voie, comme le département de l'**Aisne** qui a réduit le nombre de ses agents de quelque 3 %, de 1 700 équivalents temps-plein en 2010 à 1 651 en 2014. Cette réduction a reposé sur une stratégie intitulée *« Orientations ressources humaines 2010-2014 »*. Chaque directeur était chargé d'identifier les suppressions de postes possibles en fonction de l'évolution des missions et des départs prévisionnels en retraite. Les objectifs fixés ont été atteints[253].

La ville et la métropole de **Toulouse** ont adopté en 2014 un plan d'économies sur leurs dépenses de personnel, basé notamment sur la rationalisation des effectifs permanents par le non-remplacement des départs en retraite hors secteurs prioritaires (sécurité, éducation et petite

[252] En 2014, 33 000 départs à la retraite ont été enregistrés dans la fonction publique territoriale dont : 1 400 dans les régions, 5 200 dans les départements, 4 500 dans les organismes intercommunaux et 18 000 dans les communes. Pour ces dernières, les départs sont supposés proportionnels aux effectifs des strates démographiques : 6 300 dans les communes de moins de 5 000 habitants (359 200 agents à la fin 2013), 4 300 dans les communes de 5 000 à 20 000 habitants (247 200 agents), 5 500 dans les communes de 20 000 à 100 000 habitants (316 100 agents) et 1 850 dans les communes de plus de 100 000 habitants (105 700). L'hypothèse est faite qu'un départ sur deux seulement est remplacé dans les régions, les départements et les organismes intercommunaux. On suppose que le remplacement reste total dans les communes de moins de 5 000 habitants et n'est pas assuré à hauteur de respectivement un quart, un tiers et un demi dans les autres strates. Dans ces conditions, environ 9 400 départs à la retraite par an ne seraient pas remplacés : 700 dans les régions, 2 600 dans les départements, 2 250 dans les organismes intercommunaux et 3 850 dans les communes. En fonction de coûts moyens par emploi, charges comprises, prévus en 2016 à hauteur de 40 000 € dans les régions et les départements, et 35 000 € dans les collectivités du bloc communal, l'économie susceptible d'être réalisée annuellement atteindrait environ 350 M€.

[253] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie.

enfance), des mesures financières compensatoires en cas de remplacement par mobilité interne ou mutation, et des réorganisations des services. Selon les deux collectivités, ce plan a eu un impact significatif sur l'évolution de leur masse salariale, ramenée en 2015 à + 1 % pour la ville de **Toulouse** et 0 % pour **Toulouse Métropole**.

Les efforts des collectivités locales pour infléchir l'évolution de leur masse salariale et, à cette fin, réduire leurs effectifs en fonction de l'évolution des missions, seraient plus efficaces si, à l'instar des administrations de l'État, elles se dotaient d'un plafond d'emplois, formulé en équivalents temps plein travaillés (ETPT). Le respect de ce plafond d'ETPT et sa répartition entre leurs services les aideraient notamment à ajuster leurs recrutements aux départs constatés.

6 - Des mutualisations à approfondir

Dans son rapport public de 2015 sur les finances publiques locales[254], la Cour a relevé que les établissements publics de coopération intercommunale forment avec leurs communes membres des ensembles encore insuffisamment intégrés du point de vue de leur organisation administrative. Les actions de mutualisation de services et de moyens au sein du bloc communal constituent pourtant une source indéniable d'économies de gestion. Celles qui ont déjà été engagées sont loin d'avoir effacé le mouvement, parallèle au développement de l'intercommunalité, de superposition des structures administratives chargées des fonctions « support » (gestion du personnel, finances, achats, informatique, etc.) et des services compétents dans des champs d'intervention souvent partagés entre les communes et leur EPCI. L'IGF et l'IGA avaient constaté dans un rapport de 2014[255] que les mutualisations mises en œuvre au sein du bloc communal avaient tendance à être guidées par l'extension de l'offre de services plus que par la recherche d'économies nettes.

En application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, les EPCI à fiscalité propre doivent se doter de schémas de mutualisation des services[256]. Toutefois, les contrôles des chambres régionales et

[254] Cour des comptes, *Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements.* La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[255] *Les mutualisations au sein du bloc communal,* rapport IGF-IGA, décembre 2014.

[256] L'Assemblée des communautés de France (AdCF) indique que, selon une enquête réalisée fin 2015, plus de la moitié des communautés auraient réalisé ce schéma à la date du 31 décembre 2015, prévue par l'article 74 de la loi NOTRé et qu'un tiers d'entre elles entendaient le finir au cours des premiers mois de 2016.

territoriales des comptes montrent que ces schémas ont souvent une portée limitée. Parfois, ils ne contiennent même pas les informations obligatoires. Ainsi, le schéma de mutualisation adopté en 2015 par la métropole de **Lille** n'indique ni les résultats prévus ni l'économie des moyens envisagée. Il ne procède à aucun chiffrage des réductions d'emplois et de masse salariale censées résulter du processus de mutualisation. La mutualisation des moyens est très peu développée au sein de la communauté urbaine d'**Arras** qui n'avait toujours pas adopté de schéma à la fin de l'année 2015[257]. Seules quelques prestations de service sont réalisées mais les mises à disposition de personnel restent marginales, et il n'existe aucun service commun.

À l'inverse, certains EPCI et leur ville-centre ont développé de bonnes pratiques de mutualisation. Ainsi, depuis 2006, la commune d'**Alès** et **Alès Agglomération** ont conclu des conventions définissant leurs interventions respectives et la répartition des moyens, ainsi qu'une structure commune de direction. D'autres services communs ont été mis en place (médecine préventive, instruction des autorisations d'urbanisme). La chambre régionale des comptes a estimé que ces mutualisations de ressources autour de pôles de politiques publiques ont favorisé la stabilité des effectifs globaux du bloc communal[258]. Une charte de bonnes pratiques, conclue en 2010, a permis de prévenir les doublons entre la communauté d'agglomération de l'**Albigeois** et ses communes-membres en développant massivement les mises à disposition « ascendantes » et « descendantes »[259]. Exemple particulièrement abouti, la commune de **Brest** n'emploie plus de personnels, les agents communaux ayant été transférés à **Brest métropole océane** qui lui met à disposition les effectifs nécessaires à l'exercice de ses compétences[260].

Le regroupement des intercommunalités existantes, engagé en application de la loi NOTRé du 7 août 2015, devrait créer de nouvelles possibilités de mutualisations. Cependant un effet indirect de la restructuration des intercommunalités pourrait être de ralentir temporairement l'élaboration des schémas de mutualisation. Par ailleurs,

[257] La communauté urbaine a informé la Cour que le schéma était en cours d'élaboration (en application de la loi NOTRé, il aurait normalement dû être approuvé avant le 31 décembre 2015).
[258] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.
[259] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.
[260] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bretagne sur la métropole de Brest.

l'analyse des résultats obtenus serait facilitée par la publication, par les EPCI à fiscalité propre, des données sur l'évolution des effectifs consolidés de l'ensemble constitué avec les communes membres. Cette publication pourrait trouver sa place en annexe aux documents budgétaires ou au sein de la communication annuelle du président de l'EPCI sur l'avancement du schéma de mutualisation, désormais prévue par l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

C - Une gestion du temps de travail à rendre plus rigoureuse

Dans son rapport public de 2013 sur les finances publiques locales[261], la Cour a déjà souligné, à partir des contrôles des chambres régionales des comptes menés au cours des années antérieures, l'existence dans les collectivités locales de durées annuelles de travail très fréquemment inférieures à la durée réglementaire ainsi que le niveau préoccupant de l'absentéisme pour raisons de santé. Les contrôles récents permettent de mesurer les évolutions survenues en la matière.

1 - Une durée annuelle du travail rarement conforme à la règlementation

a) Des règles identiques à celles de la fonction publique de l'État

En application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les règles relatives à la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont fixées par chaque collectivité ou établissement, en tenant compte de la spécificité de ses missions, dans les limites applicables aux agents de l'État.

[261] Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales.* La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Un décret du 12 juillet 2001[262] transpose à la fonction publique territoriale les règles applicables à celles de l'État, fixant la durée annuelle du travail à 1 607 heures sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 35 heures avec 25 jours de congés annuels, un forfait annuel de 8 jours fériés et 104 jours de repos hebdomadaire.

Les régimes de travail antérieurs à l'introduction en 2001 de cette disposition dans la loi [263] peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail. La règlementation permet aussi de tenir compte de sujétions particulières qui s'imposent à certains agents (notamment les agents qui travaillent de nuit, le dimanche ou en horaires décalés). Enfin, deux jours de congés supplémentaires, dits « jours de fractionnement », peuvent être octroyés sous conditions.

b) Des difficultés de mesure du temps de travail effectif

Les textes laissent une grande liberté aux collectivités territoriales pour organiser le temps de travail de leurs agents. Elles peuvent adopter une durée de travail hebdomadaire supérieure à 35 heures en la compensant par un mécanisme de récupération sous la forme d'heures ou de jours de réduction du temps de travail (RTT) ou en aménageant des cycles de travail, adaptés aux spécificités des missions de certains services, dans le cadre d'une annualisation du temps de travail. Cette liberté conduit à l'existence d'une grande diversité de régimes de travail.

Le suivi national d'indicateurs relatifs au temps de travail dans la fonction publique territoriale constituerait un enjeu de premier plan afin de s'assurer du respect des normes en vigueur et d'évaluer la portée des mesures adoptées. Or, de tels indicateurs ne sont pas développés, ce qui empêche d'avoir une vision claire et harmonisée du temps de travail entre les trois fonctions publiques.

---

[262] Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

[263] Disposition introduite par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

En outre, le temps de travail effectif n'est généralement pas aligné sur la durée fixée par la collectivité. En particulier, des autorisations spéciales d'absence sont accordées aux agents pour divers motifs (fêtes religieuses, événements familiaux). Alors que l'octroi des autorisations d'absence est encadré dans la fonction publique de l'État, les collectivités locales peuvent adopter librement un dispositif plus favorable en ce qui concerne les événements familiaux. En outre, les autorisations d'absence octroyées ne sont pas toujours recensées de manière exhaustive, ce qui nuit à la mesure fiable de la durée effective du travail. Ainsi, la commune de **Villeurbanne** octroie à l'ensemble de ses agents un quota annuel de cinq « jours mobiles » au titre des autorisations d'absence, qu'ils peuvent utiliser à leur entière convenance. Ayant un caractère général, ces autorisations d'absence doivent être assimilées à des jours de congés supplémentaires[264].

c) Une durée règlementaire de 1 607 heures peu respectée

La DGAFP publie des données sur le temps et les conditions de travail dans les trois versants de la fonction publique, relatives notamment aux congés et autres causes d'absence[265]. Cependant, il n'existe pas de statistiques nationales sur la durée du travail dans la fonction publique territoriale.

La Cour a constitué un échantillon de 103 collectivités locales[266] dont la gestion a été contrôlée par les chambres régionales des comptes en 2015. Les CRTC ont mesuré le temps de travail annuel tel qu'il est fixé par les assemblées délibérantes de chaque collectivité. Ainsi, la durée théorique de travail des agents, dans les collectivités contrôlées, était en moyenne de 1 562 heures par an[267]. Dans seulement 20 % de ces

[264] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes.

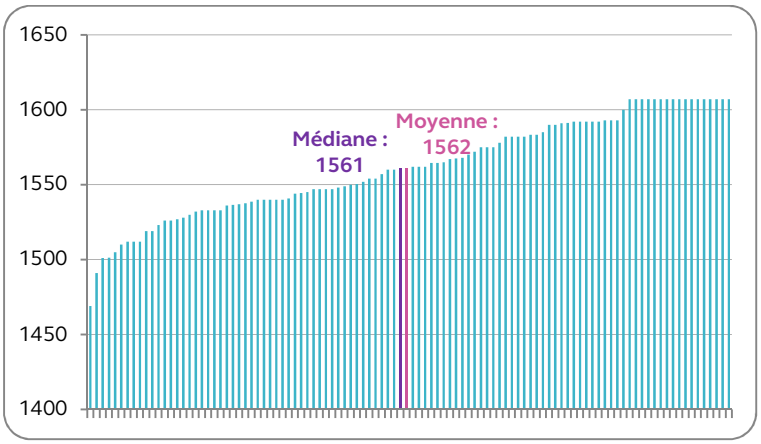
[265] Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques de ressources humaines - Faits et chiffres*, édition 2015.

[266] Cet échantillon est composé de 65 communes (19 de moins de 10 000 hab., 18 entre 10 000 et 20 000 hab., 20 entre 20 000 et 50 000 hab., 6 entre 50 000 et 100 000 hab., 2 de plus de 100 000 hab.), 23 EPCI et 15 départements. (annexe n° 19).

[267] Cette moyenne est différente de celle indiquée dans le rapport sur le temps de travail dans la fonction publique établi par M. Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Ce rapport évalue la durée moyenne du temps de travail à 1 578 heures sur la base de l'« Enquête emploi » réalisée par l'Insee à partir d'un large échantillon de ménages. Cette enquête est centrée sur les déclarations faites par les salariés eux-mêmes. Elle a pour principal objectif d'étudier l'évolution du marché du travail.

collectivités, elle était alignée sur la durée règlementaire : 17 collectivités appliquent un temps de travail de 1 607 heures et trois collectivités d'Alsace-Moselle, qui ont droit à deux jours fériés supplémentaires, ont un temps de travail de 1 593 heures.

Graphique n° 12 : durée annuelle de travail dans un échantillon de 103 collectivités locales contrôlées par les CRTC en 2015



Source : Cour des comptes

La minoration du temps de travail annuel prend principalement la forme de congés octroyés de manière discrétionnaire par le président de l'exécutif local, en sus de la règlementation, à l'occasion de ponts ou de fêtes locales.

Les chambres régionales des comptes ont constaté que le nombre de jours de congés annuels des agents dépassait la norme réglementaire dans une large proportion des communes contrôlées comme, par exemple, **Vannes** (33 jours), **Alès** (32 jours), **Le Taillan-Médoc** (30 jours). La commune de **Conflans-Sainte-Honorine** octroie 6 jours de congés supplémentaires et celle de **Roissy-en-Brie** 10 jours. À **Narbonne**, 9 jours supplémentaires, liés aux coutumes locales[268], sont offerts aux agents. Dans les services de la métropole de **Lille,** une journée et cinq ponts sont octroyés par le président, ainsi que des jours d'ancienneté et une majoration des congés avant le départ en retraite. Dans les services de la commune du **Creusot**, où le temps de travail hebdomadaire est fixé à 35 heures, les agents bénéficient de 30 jours de congés annuels moyennant des congés supplémentaires spécifiques : un jour le mardi de

[268] Notamment mardi gras, mercredi des cendres, mi-carême et la fête de la commune.

Pâques ou de Pentecôte, un jour le lendemain de Noël ou du jour de l'An, un jour pour la Saint-Laurent, une demi-journée pour le mardi gras et une demi-journée pour la Toussaint. Les jours accordés pour la Saint-Laurent, mardi gras et la Toussaint peuvent être pris à une autre période. En outre, deux ponts sont accordés chaque année.

Dans les services du département des **Deux-Sèvres**, les agents avaient droit à une semaine d'absence exceptionnelle, appelée « semaine du président »[269]. Ceux du département du **Nord** disposaient en plus de 4,5 jours liés aux fêtes locales[270].

Ces minorations du temps de travail amputent le potentiel disponible pour assurer les services publics locaux. Elles renchérissent le coût unitaire de l'heure ou du jour travaillé. La suppression des jours de congés non réglementaires devrait permettre soit d'améliorer la qualité de services offerts les jours concernés (extension des capacités d'accueil du public), soit d'éviter le report dans le temps de la charge de travail non accomplie (instruction de dossiers, travaux en régie, etc.). Elle peut donc réduire le recours aux heures supplémentaires, facteur de surcoûts.

S'il procède de la suppression des jours de congés irréguliers et non d'une modification à la marge de la durée quotidienne de travail, l'allongement de la durée annuelle effective par son alignement sur la durée légale ne dégrade pas la productivité et constitue un gain net pour la collectivité. À terme, il pourrait permettre, toutes choses étant égales par ailleurs, une réduction des effectifs d'environ 3 %, soit 57 000 agents[271]. Il s'agit donc d'un levier important à la disposition des collectivités territoriales pour mieux maîtriser l'évolution de leur masse salariale. Même en considérant qu'un tiers de la hausse du temps de travail serait absorbé par une baisse de la productivité ou une augmentation de l'activité et ne se traduirait pas nécessairement, notamment dans les petites communes, par une réduction des emplois, une économie de l'ordre de 1,2 Md€ pourrait globalement être réalisée.

[269] Cette semaine d'absence a été supprimée par une délibération du 30 mai 2016, afin de fixer le temps de travail des agents à 1 607 heures.

[270] Un jour pour Pâques ou la Pentecôte, un jour pour Noël ou le nouvel an, ½ jour pour mardi gras et deux jours pour des fêtes locales, non précisés dans l'accord. Le département du Nord a indiqué qu'il a revu sa politique d'avancement en 2016 pour se conformer à la réglementation en vigueur.

[271] Le pourcentage de 3 % correspond à l'écart entre les 1 607 heures et la moyenne constatée pour l'échantillon de référence.

d) L'amorce d'un mouvement de rattrapage

En partie sous la pression d'une contrainte budgétaire accrue depuis 2014, des collectivités territoriales ont modifié leur organisation du temps de travail pour l'aligner sur la durée règlementaire.

Ainsi, la ville de **Calais** a indiqué à la chambre régionale des comptes qu'elle allait étudier les conditions permettant de mettre un terme aux dispositifs dérogatoires de type « jours de tradition » et de mettre en œuvre la journée de solidarité. La ville de **Genas** s'est engagée à mener une réforme de son temps de travail en 2016. Il en est de même de la commune de **Milhaud** dont le temps de travail effectif s'élève à 1 540 heures par an. Le président de la communauté de communes de **Gisors-Epte-Lévrière** a indiqué à la chambre régionale des comptes de Normandie qu'il proposerait au conseil communautaire d'accroitre de dix minutes par jour le temps de travail des agents quand celui-ci est inférieur au seuil réglementaire. Les maires de **Saint-Lô** et **Sisteron** ont aussi indiqué que le temps de travail de leurs agents serait prochainement aligné sur la durée réglementaire.

Dans d'autres collectivités, les ajustements ont déjà eu lieu. La communauté d'agglomération de **Carcassonne** a mis fin à l'octroi de congés supplémentaires à la suite du rapport de la chambre régionale des comptes de 2015. Le conseil départemental de l'**Aisne** a voté une délibération fixant la durée annuelle du travail à 1 607 heures à partir du 1er janvier 2016. La commune d'**Argenteuil** a modifié l'organisation du temps de travail dans le même sens en juillet 2015. Le conseil municipal de **Montélimar** a supprimé 4,5 jours de congés exceptionnels par délibération du 21 décembre 2015, le nombre théorique d'heures travaillées (1 558 heures) restant néanmoins en deçà de la durée légale. Enfin, le conseil départemental du **Nord** a délibéré en avril 2016 pour aligner le temps de travail sur la règle des 1 607 heures annuelles, contrairement aux 1 532 heures accomplies antérieurement.

e) L'émergence de bonnes pratiques

Certaines collectivités territoriales ont mis en place une organisation du temps de travail conforme à la règlementation, tout en adoptant des cycles de travail et même une durée annuelle spécifique pour des fonctions confrontées à des sujétions particulières. Par exemple, le régime institué par la communauté d'agglomération **Est-Ensemble** (Seine-Saint-Denis) se fonde sur le contingent légal de 1 607 heures mais certaines fonctions, sujettes à une pénibilité ou des sujétions particulières, bénéficient de compensations : 0 heure 30 par semaine pour les agents travaillant tous les samedis ou un dimanche sur deux (3 jours de RTT par an) ; 1 heure 30 pour les agents dont le travail présente un caractère

de pénibilité reconnu et travaillant par roulement et en horaires décalés ou exposés au risque professionnel chimique, notamment les agents des piscines (9 jours de RTT) ; 2 heures pour les agents travaillant en égout (12 jours de RTT)[272].

Plusieurs pratiques peuvent également permettre de limiter le recours aux heures supplémentaires. Outre la suppression des heures supplémentaires forfaitisées, qui sont irrégulièrement utilisées comme compléments de rémunération dans certaines collectivités, la durée du travail peut être organisée en cycles selon une périodicité annuelle. L'annualisation peut être un moyen efficace, dans des services connaissant une variation saisonnière de leur activité, pour limiter les périodes de travail peu productives et la multiplication du paiement d'heures supplémentaires à d'autres périodes. Pour réduire le coût des heures supplémentaires[273], la commune de **Genas** a annualisé le temps de travail des secteurs « fêtes et cérémonies » et « intendance » et la commune d'**Herblay** s'y engage pour les agents du secteur culturel.

Cependant, si l'existence d'une souplesse d'organisation des cycles de travail et l'octroi de dérogations pour sujétions particulières se justifient, le maintien de régimes de travail inférieurs à la durée règlementaire et s'appliquant à tous les agents, source d'inégalités entre collectivités, n'est pas fondé. Il conviendrait donc de supprimer la possibilité de maintenir des régimes antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 3 janvier 2001, ce qui implique de revoir l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 afin de limiter strictement les dérogations aux situations de pénibilité au travail[274].

Il est également nécessaire de s'assurer de la bonne application de la règlementation par une revue périodique du temps de travail dans les collectivités locales. Cela implique de développer un outil de mesure harmonisée, les données nationales actuellement disponibles confondant congés et jours de RTT sans croisement avec le temps de travail hebdomadaire.

---

[272] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

[273] Source : rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes d'Île-de-France et d'Auvergne, Rhône-Alpes.

[274] Dans son rapport au Parlement, sur *La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, communication à la Commission des finances du Sénat. Juillet 2015, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr la Cour relevait que 1 550 collectivités avaient maintenu des accords dérogatoires antérieurs octroyant un temps de travail inférieur aux 35 heures.

Alors que toutes les collectivités locales sont soumises à une contrainte budgétaire accrue par la baisse des concours financiers, l'État pourrait appliquer un mécanisme de pénalité financière à celles qui ne respectent pas la loi en faisant travailler leurs agents moins que la durée réglementaire, notamment du fait de l'attribution de jours de congés irréguliers.

2 - Un absentéisme plus élevé que dans les autres fonctions publiques

Un nombre d'absences élevé renchérit les coûts salariaux. Le coût moyen des absences pour raison de santé (hors frais médicaux et cotisations employeurs incluses) peut être estimé à 1 961 € par agent en 2014 dont 44 % imputables aux congés de maladie ordinaire[275]. De surcroît, aux coûts directs s'ajoutent des coûts indirects qui leur sont largement supérieurs : choix organisationnels destinés à anticiper les effets des absences, remplacements, tâches de gestion administrative, désorganisation, réaffectation des missions, surcharge de travail, perte de qualité du service, insatisfaction croissante, etc.

a) L'amélioration souhaitable de la mesure statistique de l'absentéisme

Selon l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT), l'absentéisme caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradation des conditions de travail entendues au sens large (organisation du travail, qualité de la relation d'emploi, conciliation des temps professionnels et privés, etc.). Certaines absences (congés de formation, par exemple) ne correspondent pas à cette définition. Il est donc pertinent, pour réduire le phénomène, de se focaliser sur celles dont l'évolution est susceptible d'être contenue : les congés de maladie ordinaire, les accidents de travail et de trajet, les maladies professionnelles et les absences injustifiées.

[275]Source : SOFAXIS, *Panorama, des absences au travail pour raisons de santé dans les collectivités territoriales en 2014*, novembre 2015. L'étude menée par ce cabinet est fondée sur un échantillon de 366 700 agents affiliés à la CNRACL, répartis dans 18 500 collectivités assurées.

En ce qui concerne la mesure des absences dans la fonction publique et les possibilités de comparaison entre les trois versants, des progrès ont été réalisés dans le sens de l'harmonisation des concepts et des indicateurs, avec en particulier l'analyse spécifique de l'absentéisme au travail pour raison de santé[276], distinctement des autres types d'absence. Toutefois, cette analyse à partir des sources d'information administratives (bilans sociaux des collectivités locales) se heurte à des difficultés relatives aux définitions retenues, aux dates de référence et à l'exhaustivité des données collectées. Les comparaisons entre composantes de la fonction publique et avec le secteur privé sont dès lors délicates à réaliser.

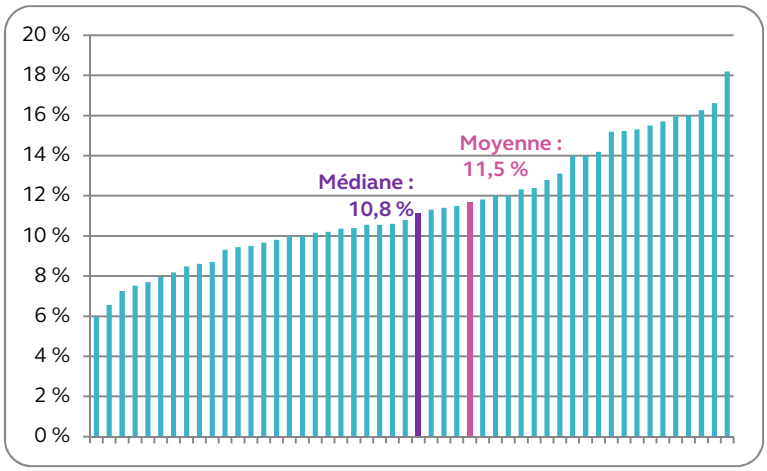
Les chambres régionales des comptes, dans une approche plus large, calculent le taux global d'absentéisme, qui comprend les absences pour raisons de santé mais aussi celles résultant de l'exercice du droit syndical, des conflits sociaux, du droit à la formation ainsi que les absences exceptionnelles.

Sur la base d'un échantillon de 49 collectivités locales dont cet aspect de la gestion a été contrôlé par les chambres régionales en 2015, la Cour a mesuré un taux global d'absentéisme compris entre 10 % et 13 %[277].

[276] Différents congés, relatifs aux conditions de santé des agents, peuvent être octroyés par des médecins sous forme d'arrêt de travail : congés pour maladie ordinaire, longue maladie, maladie longue durée, accident du travail et maladie professionnelle.

[277] Annexe n° 20. La définition du taux global d'absentéisme retenue ici est le rapport entre le nombre de jours d'absences ouvrés et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours ouvrés sur la période.

Graphique n° 13 : taux d'absentéisme dans un échantillon de 49 collectivités locales contrôlées par les CRTC en 2015



Source : Cour des comptes

Il conviendrait qu'un organisme publie des statistiques homogènes sur les absences au travail dans la fonction publique territoriale en s'appuyant sur les indicateurs couramment utilisés : la durée des absences, leur répétition et la population absente. Ces indicateurs permettraient de mesurer le poids de l'absentéisme mais également de mieux en comprendre les causes.

b) Un absentéisme élevé et en hausse dans les collectivités locales

Le dernier rapport de la DGAFP sur l'état de la fonction publique[278] comporte des données sur le taux global d'absence, décomposé selon les différents motifs, dans la fonction publique de l'État mais pas dans les deux autres fonctions publiques, notamment la territoriale. En dépit des difficultés de comparaison liées à l'hétérogénéité des outils utilisés, il contient des données sur l'absentéisme pour raisons de santé dans la fonction publique territoriale, qui montrent que celui-ci y est plus élevé.

[278] *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques de ressources humaines - Faits et chiffres*, ministère de la décentralisation et de la fonction publique, édition 2015.

En ce qui concerne les congés de maladie, le rapport indique que la proportion des agents absents au moins un jour au cours d'une semaine était en 2012 de 4,5 % dans la fonction publique territoriale contre 2,9 % dans la fonction publique de l'État et 4,0 % la fonction publique hospitalière, ainsi que 3,6 % le secteur privé.

De même, le nombre moyen de jours d'absence pour maladie ordinaire des agents territoriaux (12,1 jours) était équivalent en 2013 à celui des personnels hospitaliers non médicaux (12,3 jours) et nettement supérieur à ceux des agents de l'État (7,1 jours) et des personnels hospitaliers médicaux (3,5 jours).

Cette situation s'explique en partie par des facteurs démographiques qui, d'après les études de la DGAFP, favorisent l'absentéisme : la fonction publique territoriale est à la fois plus féminisée que celle de l'État (61 % de femmes contre 54 %, la différence entre les femmes et les hommes étant notamment liée aux congés de maternité), plus âgée (44,3 ans en moyenne contre 42,2) et davantage composée d'agents de catégorie C (76,2 % contre 19,8 %) ou travaillant dans des métiers exposés à un absentéisme élevé (entretien, action sociale).

La tendance est à la hausse de l'absentéisme de courte durée dans les collectivités locales. Le nombre moyen de jours d'absence pour maladie ordinaire est passé de 11,4 en 2009 à 12 en 2011 puis 11,9 en 2013[279]. Le nombre d'arrêts de courte durée, stabilisé entre 2012 et 2013, est reparti à la hausse en 2014. L'instauration d'un délai de carence d'un jour[280], à compter du 1er janvier 2012, avait eu pour effet de faire baisser les arrêts maladie de courte durée[281]. Son abrogation, à compter du 1er janvier 2014, semble avoir eu l'effet inverse[282] même s'il conviendrait d'en mesurer précisément l'impact sur la durée des arrêts. Il y a donc lieu de s'interroger sur le rétablissement du jour de carence, mesure qui ne pourrait être édictée qu'à l'échelle des trois fonctions publiques.

---

[279] DGCL, données issues des bilans sociaux.

[280] Les fonctionnaires sont indemnisés par leur employeur dès le premier jour d'arrêt. L'instauration d'un jour de carence, à partir du 1er janvier 2012, a décalé cette indemnisation d'un jour, sauf pour les arrêts pour accident du travail ou maladie professionnelle, ni aux congés maternité, paternité ou congé d'adoption.

[281] Cf. *Panorama des absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales en 2014*, SOFAXIS (novembre 2015).

[282] Le département de l'Ariège a précisé dans sa réponse à la Cour que le coût supplémentaire du remplacement des salariés absents pour maladie se serait élevé à 559 000 € en 2015.

c) Des actions de prévention et de contrôle à développer

Les enjeux relatifs à la santé et la sécurité au travail ont été largement débattus au cours des dernières années, ce qui a abouti à la signature de l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, comportant quinze actions dont la mise en place de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et de service de santé au travail dans l'ensemble de la fonction publique, puis à celle de l'accord-cadre du 22 octobre 2013, obligeant chaque employeur public à élaborer un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux.

En dépit de cette évolution du cadre national, encore trop peu de collectivités ont mis en place un suivi organisé et régulier permettant de mesurer l'absentéisme par service et selon les jours de la semaine ou les périodes de l'année. Certaines ont néanmoins commencé à appliquer des mesures répressives. En dehors de la réduction de rémunération pour envoi tardif de l'avis d'interruption de travail, prévue par le décret du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires, environ la moitié des collectivités contrôlées ont mis en place un dispositif d'abattement sur le régime indemnitaire. Les contre-visites médicales et le recours à l'expertise pour la reconnaissance des accidents de travail sont désormais fréquents.

Le volet préventif, qui fait l'objet de réflexions de plus en plus poussées dans les grandes collectivités, reste peu développé dans la majorité des cas. Or, la prévention des risques professionnels constitue un enjeu majeur, les accidents du travail ayant vu leur taux de gravité augmenter de moitié entre 2007 et 2014[283].

Enfin, certaines collectivités expérimentent des dispositifs d'incitation *via* des primes d'assiduité qui, au regard de l'encadrement normatif du régime indemnitaire, empruntent parfois des voies équivoques. Ainsi, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a relevé que la commune de **Roissy-en-Brie** versait une prime d'assiduité qui, à défaut de pouvoir majorer les primes existantes, prenait la forme d'une attribution d'heures supplémentaires fictives. Néanmoins, la prise en compte de l'assiduité dans le régime indemnitaire, au travers notamment des primes modulables selon la manière de servir, peut être un élément important de motivation des agents.

[283] Taux de gravité : nombre de journées perdues pour mille heures travaillées.

En tout état de cause, il semble que seul un dispositif englobant des actions d'analyse, de prévention et de répression, à partir de mesures incitatives et managériales, puisse conduire à une baisse sensible de l'absentéisme. En adoptant une telle démarche, notamment pour les absences pour raisons de santé, la ville de **Narbonne** est parvenue à faire baisser son taux global d'absentéisme de 10,5 % en 2011 à 9,7 % en 2014 : modulation du régime indemnitaire en fonction du taux d'absentéisme, politique de prévention comportant notamment un dispositif propre aux risques psycho-sociaux, création d'un baromètre social pour mieux cerner les principaux motifs d'absentéisme[284].

⁂

Les observations résultant des contrôles de la Cour et des CRTC sont largement partagées par le rapport, rendu fin mai 2016, de la mission confiée par le Premier ministre à M. Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sur l'état des lieux des pratiques d'organisation du temps de travail dans les trois fonctions publiques.

D - La gestion des carrières : un impact budgétaire à mieux prendre en compte

Au cours de leur carrière, les agents de la fonction publique territoriale peuvent bénéficier d'avancements d'échelon et d'avancements de grade. Ces décisions sont prises par l'autorité territoriale dans le respect des dispositions législatives et réglementaires. Elles ont un impact sur l'évolution de la masse salariale, qui est souvent insuffisamment évalué par les collectivités locales.

[284] Source : rapports d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.

1 - L'avancement d'échelon à la durée minimale

a) Une pratique très répandue

L'avancement d'échelon se traduit par une augmentation de traitement. Jusqu'à sa modification par la loi de finances pour 2016, l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoyait que l'avancement d'échelon devait être fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé « aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie ». Ainsi, les collectivités locales peuvent décider de faire bénéficier leurs agents d'un avancement d'échelon à la durée maximale, intermédiaire ou minimale.

Cependant, il ressort de l'échantillon de 58 collectivités, dont cet aspect de la gestion a été contrôlé par les chambres régionales des comptes en 2015, que l'avancement à la durée minimale est quasiment général : 33 collectivités avaient un avancement au minimum systématique et 22 à titre prépondérant[285], soit un ratio de 95 % au total. Dans le protocole d'accord conclu en 2011 entre la communauté d'agglomération **Est-Ensemble** et les représentants syndicaux des communes membres, en vigueur jusqu'en 2015, l'avancement à la durée minimale était présenté comme la règle sauf avis défavorable formulé lors de l'évaluation individuelle. Seulement trois communes (**Avranches**, **Canet-en-Roussillon** et **L'Aigle**) affichaient un taux d'avancement au minimum inférieur à 50 %. L'avancement à la durée maximale est appliqué de façon très limitée de manière générale, et le plus souvent est réservé aux agents ayant fait l'objet d'une procédure disciplinaire ou dont la manière de servir est jugée insuffisante, comme les chambres régionales des comptes l'ont observé.

Seulement 16 collectivités, soit 28 %, utilisaient les trois durées d'avancement au service d'une gestion des carrières différenciée en fonction de la valeur professionnelle des agents.

[285] Annexe n° 21.

b) Une mesure de compensation

Quelques collectivités ont indiqué aux chambres régionales des comptes recourir largement à l'avancement à la durée minimale en contrepartie des efforts d'économies demandés aux agents. Ainsi, la commune de **Rambouillet** ne souhaite pas renoncer à cette pratique qui vient en soutien de sa politique d'ajustement des effectifs[286]. De même, la communauté d'agglomération de l'**Albigeois** considère, au regard du gel, appliqué de 2010 à 2016, de la valeur du point d'indice de la fonction publique[287], qu'il n'est pas envisageable de modifier sa pratique de l'avancement d'échelon au minimum « sous peine de générer une agitation sociale importante »[288]. Le département du **Doubs**, quant à lui, applique aussi un avancement généralisé à la durée minimum afin de compenser la perte du pouvoir d'achat des agents. Cependant, dans le cadre de son dialogue social avec les représentants du personnel, il a adopté des mesures d'économies (revalorisation limitée des régimes indemnitaires, limitation des avancements de grades, gel des dépenses d'action sociale, non-remplacement de certains départs en retraite)[289].

c) Une inégale prise en compte de la valeur professionnelle

Certaines collectivités conditionnent le bénéfice de l'avancement d'échelon à l'appréciation de la valeur professionnelle des agents à travers la notation : par exemple, les communautés d'agglomération **Est-Ensemble** jusqu'en 2015[290] et **Grand Paris Seine Ouest**[291]. Cette dernière a indiqué que l'avancement dont l'agent est susceptible de bénéficier dépend de la note chiffrée : avancement à la durée maximum pour une note inférieure à 13, intermédiaire pour une note comprise entre

[286] Pratique mesurée au demeurant puisque ce sont 68 % des avancements qui se sont faits en 2014 à la durée minimale, selon le rapport d'observations définitives de la CRC d'Île-de-France.
[287] Le point d'indice sera revalorisé de 1,2 % en deux temps, à hauteur de 0,6 % le 1er juillet 2016, et de 0,6 % au 1er février 2017 selon l'annonce du ministère de la fonction publique du 17 mars 2016.
[288] Source : rapports d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.
[289] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté.
[290] La collectivité a mis en place en 2015 une plus grande modulation, corrélée à l'évaluation professionnelle.
[291] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

13 et 15, minimum pour une note supérieure ou égale à 15. Toutefois, ces pratiques restent minoritaires. Elles ne sont pas mises en œuvre ou bien irrégulièrement, par exemple, à **Kingersheim**, **Lourdes** jusqu'en 2012 et à **Saint-Gilles**[292].

La récente évolution des textes ne va pas dans le sens d'une plus grande individualisation de l'avancement d'échelon. L'article148 de la loi de finances pour 2016 a modifié l'article 78 précité de la loi du 26 janvier 1984 en reconnaissant le caractère automatique de l'avancement d'échelon. Selon les termes de la loi[293], l'avancement à l'ancienneté est désormais la règle. L'avancement en fonction de la valeur professionnelle demeure possible, s'il est prévu dans les statuts particuliers, selon des modalités de contingentement restant à définir.

2 - Une gestion différenciée des avancements de grade

a) Un taux d'avancement fixé librement par les collectivités

Selon l'article 79 de la loi précitée du 26 janvier 1984, l'avancement de grade peut être décidé au choix par l'appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents ou bien après une sélection sur la base d'un examen ou d'un concours professionnel. Depuis 2007, les avancements de grade sont prononcés dans la limite non plus de quotas mais de ratios fixés par la collectivité pour déterminer le nombre de fonctionnaires « promouvables » à un grade supérieur par rapport à l'ensemble des effectifs dudit grade[294]. Les collectivités disposent donc d'une large marge de manœuvre pour moduler le rythme des promotions de grade car la réglementation n'a pas prévu de ratio minimal ou maximal[295].

---

[292] Sources : rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes d'Alsace, Champagne-Ardenne et Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.

[293] Article 78 modifié : « L'avancement d'échelon est accordé de plein droit. Il a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction de l'ancienneté ».

[294] Modification de l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 par l'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

[295] La direction du budget est favorable à un retour à un système contingenté au moyen d'un plafonnement par voie réglementaire des ratios de promus/promouvables (application du ratio à l'échelle de chaque collectivité avec des clauses de sauvegarde si les effectifs sont trop faibles).

Parmi les 82 collectivités dont cet aspect de la gestion a été contrôlé par les chambres régionales des comptes en 2015, près des deux tiers appliquent un taux de 100 %[296]. Les autres ont adopté le plus souvent des taux variables suivant les filières et les catégories de grades (A, B, C), en réservant éventuellement un taux de 100 % à l'accès aux premiers grades de la catégorie C. Plusieurs retiennent aussi un taux de 100 % pour les lauréats à l'examen professionnel.

Quelques collectivités ont néanmoins décidé de retenir un taux unique inférieur à 100 % comme, par exemple, les communes d'**Annecy** (25 %) et du **Taillan-Médoc** (50 %), la communauté de communes de l'**Est Lyonnais** (30 %) et le département du **Maine-et-Loire** (20 %).

Dans les collectivités qui l'ont retenu, le taux plafond de 100 % n'engendre pas nécessairement un avancement automatique des agents « promouvables ». Dans la pratique, le taux des promus peut être plus ou moins sélectif, comme dans la commune d'**Olivet** (4 %), la communauté d'agglomération du **Calaisis** (6 %), la commune de **Saint-Lô** (10 %), la communauté de communes **Terre de Camargue** (13 %), la commune de **Vitré** (20 %), le département de la **Mayenne** (20 %), la commune de **Villenave-d'Ornon** (38 %) et la communauté d'agglomération **Grand Paris Seine Ouest** (46 %)[297].

L'adoption d'un ratio de 100 % permet de ne pas rouvrir chaque année une discussion avec les organisations représentatives du personnel[298] sur les taux retenus pour chaque grade, qui constituent un enjeu de négociation. Cependant, elle équivaut, de fait, à une absence de taux et prive la collectivité d'un outil de maîtrise de sa masse salariale. Elle ouvre la voie à un rythme de promotion trop peu sélectif et excessivement favorable aux agents.

Tel est le cas du département de la **Seine-Saint-Denis** avec un taux constaté de 80 % en 2011, 84 % en 2012 et 91 % en 2013. Le coût de cette politique d'avancement accéléré (5 M€) a contribué à l'augmentation de la masse salariale (+ 32,7 M€) au cours de la période 2010-2013. Il en est de même de la commune de **Levallois-Perret** qui affichait un taux d'avancement de 63 % en 2013, après 49 % en 2009 et 60 % en 2011, ouvertement favorable aux agents. La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a estimé que cette commune maîtrise insuffisamment l'impact financier de sa politique d'avancement et de promotion interne, ce qui favorise une progression dynamique de sa masse salariale.

[296] Annexe n° 22.
[297] Annexe n° 23.
[298] Les ratios sont déterminés après avis du comité technique.

À **Alès**, l'accélération de l'avancement de grade, tant dans les services de la commune (de 21 % en 2010 à 61 % en 2013) que dans ceux de la communauté d'agglomération (de 21 % en 2012 à 53 % en 2013), paraît avoir été concomitant de la création de ce nouvel ensemble intercommunal de 50 communes, rassemblant plus de 100 000 habitants, suite à la fusion le 1er janvier 2013 d'intercommunalités préexistantes[299].

b) Des critères de choix diversement appliqués

La sélection des agents promus peut être opérée au regard de quatre critères principaux : l'appréciation de la valeur professionnelle (manière de servir, assiduité, effort de formation, etc.), la nature des fonctions exercées, la disponibilité du poste budgétaire et le délai écoulé depuis les avancements précédents. Bien que ne constituant pas un critère lié à la manière de servir, la proximité du départ à la retraite est parfois prise en compte (communes de **Fleury-les-Aubrais** et de **Saint-Lô**).

À partir de ces différents critères, des pratiques diverses sont observées. Dans les services de la communauté d'agglomération **Est-Ensemble**, sont proposés à l'avancement de grade les agents ayant obtenu une note de 18 à l'évaluation annuelle et un avis favorable du supérieur direct, à l'exception de ceux ayant bénéficié d'une promotion l'année précédente. À compter de 2015, la collectivité a substitué à la note chiffrée une évaluation reposant sur une appréciation qualitative[300].

Certaines collectivités respectent une durée minimale entre deux avancements successifs, comme les communes de **Conflans-Sainte-Honorine** et de **Genas** (deux ans), **Villenave-d'Ornon** (trois ans) ou le département de la **Loire-Atlantique** (quatre ans hors réussite aux examens professionnels pour les grades des catégories B et C). Dans d'autres, aucune règle n'est fixée à cet égard : communes de **Boucau**, **Castelnau-le-Lez** et **Grau du Roi**.

[299] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.
[300] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

L'appréciation de la valeur professionnelle des agents devrait se renforcer. À compter du 1er janvier 2015, les collectivités doivent, en application du décret du 16 décembre 2014[301], procéder à l'évaluation professionnelle de leurs agents après un entretien portant notamment sur les résultats obtenus au regard des objectifs assignés. Cette évaluation est déjà opérationnelle dans les communes d'**Illkirch-Graffenstaden**, **Schweighouse-sur-Moder** ou **Annecy** qui la prennent en compte pour l'élaboration des tableaux d'avancement de grade. Elle a été instaurée dans la communauté de communes du **Grand Cognac** en 2014 et dans la commune de **Tourcoing** en 2015. Elle reste à mettre en œuvre dans les communes de **L'Aigle** et d'**Avranches**, à consolider dans les services du département de **Seine-Saint-Denis**.

3 - Des leviers de gestion budgétaire faiblement utilisés

Il est exceptionnel que le rythme des avancements d'échelon ait été revu à la baisse pour réaliser des économies. Dans le but de réduire sa masse salariale, la commune d'**Argenteuil** a décidé, en 2015, de retenir l'avancement à la durée maximale comme la règle et de n'appliquer qu'aux agents les plus méritants l'avancement à la durée minimale, après avis de leur hiérarchie et entretien professionnel annuel. Ainsi, 17 % des agents pouvant prétendre à un avancement d'échelon ont été promus à la durée minimale en 2015 contre 87 % en 2014[302].

Certaines collectivités envisagent ou ont engagé une révision de leurs règles d'avancement de grade, comme les départements du **Doubs** et de la **Sarthe** ou les communes de **Fleury-les-Aubrais** et de **Dax,** laquelle a prévu de diminuer le nombre d'avancements de grade de moitié.

Il est important que les collectivités locales soient davantage vigilantes à l'avenir sur la nécessité de réguler le rythme de promotion de leurs agents en fonction de leurs objectifs d'évolution de la masse salariale. À cet égard, il est significatif que, dans l'échantillon susmentionné, fort peu de collectivités contrôlées par les chambres régionales et territoriales des comptes ont été en mesure de leur fournir le

[301] Décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux, pris en application de l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale.

[302] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

coût annuel du « glissement vieillesse technicité » (GVT) positif, c'est-à-dire des mesures individuelles résultant des évolutions de carrière des agents, pas davantage d'ailleurs que du GVT négatif ou « effet de noria », dû au remplacement d'agents en fin de carrière par des agents plus jeunes, percevant une rémunération plus faible. Or le GVT, solde de ces deux montants, constitue l'un des facteurs déterminants de l'évolution de la masse salariale.

E - Un régime indemnitaire dynamique et faiblement modulé

Hormis les cotisations employeurs, 70 % des dépenses de personnel des collectivités locales sont constituées des rémunérations, elles-mêmes composées, d'une part, du traitement et, d'autre part, des primes et indemnités. Le champ du régime indemnitaire analysé ci-dessous correspond aux primes et indemnités, versées aux agents titulaires et non titulaires, sur le montant desquelles les collectivités locales disposent d'une marge d'action. Elles ne comprennent pas le supplément familial de traitement, l'indemnité de résidence, l'indemnité de préavis et de licenciement pour les non titulaires.

1 - Le poids du régime indemnitaire dans la progression de la masse salariale

Au cours des dernières années, les primes et indemnités ont représenté la part la plus dynamique des dépenses de rémunérations.

a) Une progression soutenue de la part indemnitaire[303]

Le régime indemnitaire des collectivités territoriales et de leurs groupements atteignait en 2015 un montant de 5,54 Md€, en augmentation de 14,3 % depuis 2011. Sa hausse a été plus forte que celle des rémunérations hors charges sociales, prises dans leur ensemble (+ 9,6 %). En conséquence, la part du régime indemnitaire s'est renforcée de 13,3 % en 2011 à 13,8 % en 2015.

[303] Source : données de la DGFiP analysées par la Cour au moyen de l'application ANAFI utilisée par les juridictions financières.

Le régime indemnitaire occupe au sein de la rémunération une part plus importante pour les agents titulaires[304] que pour les agents non titulaires. Celle des agents titulaires est passée de 15,7 % en 2011 à 16,2 % en 2015.

La part du régime indemnitaire varie selon les catégories de fonctionnaires. En 2013, il représentait 23,3 % du salaire brut moyen des fonctionnaires territoriaux (2 287 €). Ces données étaient respectivement de 29,9 % et 3 882 € pour la catégorie A, de 24,2 % et 2 733 € pour la catégorie B, de 21,6 % et 2 017 € pour la catégorie C.

La part indemnitaire[305] fluctue selon les catégories de collectivités : de 12,6 % en moyenne dans les communes en 2015 à 16,8 % dans les départements, en passant par les régions (14,3 %) et les groupements intercommunaux (15,3 %). Pour les agents titulaires, les écarts sont plus importants et le classement n'est pas le même : en moyenne, la part indemnitaire est de 14,6 % dans les communes, 18,0 % dans les groupements intercommunaux, 18,5 % dans les départements et 21,1 % dans les régions.

Alors que la progression du traitement des agents a été ralentie par le gel de la valeur du point d'indice, le renforcement en contrepartie du régime indemnitaire a été particulièrement sensible dans certaines catégories de collectivités. Le différentiel entre le taux de progression des indemnités et celui de l'ensemble des rémunérations (hors charges sociales) a été plus important dans les communes (12,6 % contre 7,8 %) et les régions (22,3 % contre 11,5 %) que dans les groupements intercommunaux (29,1 % contre 23,0 %) et surtout les départements (8,4 % contre 7,3 %). Des différences existent aussi au sein d'une même catégorie de collectivités locales. Ainsi, en moyenne, la rémunération des agents comprend une part indemnitaire plus élevée dans les communes de plus de 100 000 habitants (17,5 %) que dans celles de 20 000 à 50 000 habitants (14,7 %).

Ces données viennent illustrer le poids important du régime indemnitaire des agents des collectivités locales comme facteur de progression dynamique de leurs dépenses de rémunérations. Elles montrent, en outre, à travers la diversité perceptible des situations locales,

[304] Le montant indemnitaire, versé aux agents titulaires et non titulaires, est sous-évalué car de nombreuses collectivités n'utilisent pas le compte réservé au suivi des indemnités octroyées aux agents non titulaires, ce qui ne permet pas de les distinguer de la rémunération totale contrairement au personnel titulaire.
[305] Du montant des rémunérations hors charges sociales.

que les collectivités disposent de marges d'action dans la régulation du niveau des primes et indemnités attribuées à leurs agents.

b) L'impact des réorganisations territoriales

Les transferts de compétences et des moyens correspondants des communes vers les EPCI sont susceptibles de favoriser une harmonisation « par le haut » des régimes indemnitaires dans le but de faciliter l'intégration des personnels transférés. Il en est de même des mutualisations par les EPCI de services de leurs communes membres.

Plusieurs contrôles des chambres régionales des comptes ont déjà confirmé cet impact à la hausse sur les dépenses indemnitaires comme, par exemple, celui de la communauté de communes du **Roussillon Conflent**. De même, la communauté d'agglomération d'**Alès** a connu un accroissement de son enveloppe indemnitaire, lié aux transferts et fusions opérés entre 2011 et 2014. Elle n'a pas initié d'harmonisation des régimes indemnitaires des agents issus des différentes collectivités fusionnées en 2013 pour prévenir le risque d'un coûteux alignement « par le haut ». En l'état, des agents de statut identique, travaillant dans les mêmes services, bénéficient de régimes indemnitaires différents, ce qui peut entraîner à terme des difficultés relationnelles, un frein à la motivation et des problèmes de gestion[306]. La communauté de communes de **Maremne Adour Côte Sud** est aussi confrontée à l'hétérogénéité des situations indemnitaires, héritée des transferts de personnels. L'harmonisation ne pourra être obtenue qu'à long terme[307].

Cet impact à la hausse sur les dépenses indemnitaires de la réforme de l'organisation territoriale n'est pas négligeable. Il doit être rigoureusement maîtrisé alors que des régions ont été fusionnées, que des transferts de compétences sont prévus des départements vers les régions et les métropoles, et que le mouvement de rationalisation de la carte des établissements intercommunaux a été relancé par la loi NOTRé.

[306] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées.
[307] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes.

En cas de restructurations au niveau intercommunal, le principe posé par la loi MAPTAM dans l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) est celui du choix du régime indemnitaire le plus avantageux pour les agents qui changent d'employeurs[308]. Il s'applique aux communes nouvelles (article L. 2113-5). Il en est de même pour les transferts de compétences des départements aux régions et pour les fusions de régions (article 114 de la loi NOTRé). Dans ce dernier cas, dans un délai de deux ans à compter de la date du regroupement, la collectivité doit délibérer sur le régime indemnitaire et les conditions d'emploi qui s'appliqueront à l'ensemble des personnels au plus tard au 1er janvier 2023.

Par conséquent, si les textes en vigueur n'imposent pas un alignement systématique et immédiat « par le haut » et laissent une certaine marge de manœuvre aux collectivités en vue d'une harmonisation progressive des régimes indemnitaires, le risque d'un effet inflationniste des réorganisations sur l'évolution de la part indemnitaire est réel[309].

2 - Une faible modulation des régimes indemnitaires

Les collectivités locales peuvent moduler, en fonction de la manière de servir de leurs agents, le montant de certaines des primes (primes de service et de rendement, indemnité spécifique de service, indemnité d'administration et de technicité, primes de fonction et de résultat)[310]. L'appréciation portée sur la manière de servir doit être prévue par délibération en retenant, par exemple, une méthode d'évaluation de la

[308] I de l'article L. 5111-7 du CGCT : « Dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la présente partie [Vème partie sur la coopération locale], ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale… »

[309] La mission IGF-IGA préconisait d'ailleurs, dans le rapport précité sur les mutualisations au sein du bloc communal, de supprimer la mention «s'ils y ont intérêt» des articles L. 5111-7 et L. 5211-4-1 du CGCT.

[310] Cette possibilité de modulation ne s'applique pas aux indemnités ayant le caractère de remboursement de frais et aux primes compensant une sujétion de service particulière, des contraintes professionnelles (primes informatiques, indemnités pour travaux dangereux, insalubres ou salissants, indemnités horaires pour travaux supplémentaires, prime d'encadrement, prime de responsabilité, indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires).

valeur professionnelle de l'agent prenant en compte, outre les critères statutaires, la motivation, l'expérience professionnelle, l'efficacité, la capacité d'initiative, la disponibilité, la maîtrise technique de l'emploi, l'encadrement, les sujétions et les responsabilités exercées.

De fait, les différents régimes indemnitaires en vigueur dans les collectivités reposent le plus souvent sur de multiples primes, parfois regroupées sous l'intitulé unique de « complément indemnitaire », pas ou peu modulées en fonction de la valeur professionnelle des agents.

Dans les communes de **Carcassonne**, **Châteaudun**, **Orvault**, **Roissy-en-Brie** (jusqu'en 2015) ou dans le département du **Lot-et-Garonne**, l'attribution des primes est opérée, pour l'essentiel, de façon égalitaire au regard des fonctions exercées, du grade et des contraintes éventuelles, nonobstant la valeur professionnelle des agents, la qualité de leur travail et leur manière de servir[311].

Dans d'autres collectivités, un régime de primes modulables est prévu mais il n'est pas appliqué en l'absence de délibération (**Narbonne**) ou dans l'attente d'un accord avec les partenaires sociaux sur la définition des critères à retenir (**Grau-du-Roi**). À **Guebwiller**, tous les agents communaux, titulaires et stagiaires, bénéficient d'un forfait de 4 % du traitement brut indiciaire intitulé « régime indemnitaire performance individuelle » sans application du taux de modulation prévu par une délibération de 2005. La commune du **Taillan-Médoc** n'applique pas la délibération-cadre du régime indemnitaire, qui précise que le montant des primes et indemnités de chaque agent est arrêté à partir des résultats de son évaluation.

Au total, la part variable du régime indemnitaire est donc généralement faible. Ainsi, le régime indemnitaire de la commune de **Dax** représentait 20,7 % de la masse salariale en 2014, réparti entre une part fixe de 19,4 % et une part variable de 1,3 %. À **Saint-Lô**, la part variable est de seulement 4,4 % des indemnités versées. Généralement plus élevée pour les cadres, la part variable peut atteindre, dans le département des **Pyrénées-Atlantiques,** pour un attaché de catégorie A, 7,45 % du régime indemnitaire.

[311] Source : rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes.

3 - Des problèmes de régularité

Dans de nombreuses collectivités, des primes sont versées sans qu'aucun texte législatif ne le prévoie. Elles ont des appellations diverses « prime de fin d'année », « prime annuelle », « prime d'activité », « enveloppe complémentaire », « prime de conseil général » ou « prime départementale ».

Cette pratique n'est pas nécessairement irrégulière, à condition que les modalités d'attribution de ces primes aient fait l'objet d'une délibération avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale[312] et que la dépense correspondante soit inscrite dans le budget de la collectivité. Tel est le cas dans les communes de **Châteaudun**, **Grau-du-Roi**, **Guebwiller**, **Illkirch-Graffenstaden**, **Les Herbiers, Ribeauvillé**, **Saint-Berthevin** et **Saint-Fons**, ou dans les départements de la **Loire-Atlantique** et de la **Gironde**[313]. Ces primes atteignent bien souvent des montants significatifs. En 2013, la prime de fin d'année représentait 46 % à **Ribeauvillé** et 33 % à **Illkirch-Graffenstaden** du montant total des primes et indemnités versées par la commune[314].

En revanche, certaines collectivités versent des primes dont la création antérieure à la loi n'est pas démontrée. C'est le cas de la métropole de **Lille**[315] s'agissant de la prime annuelle forfaitaire, d'un montant total de 2,8 M€ par an, ainsi que d'autres avantages, d'un montant de 3,2 M€ par an, comme l'allocation pour enfants à charge, l'indemnité de départ à la retraite, la prime aux agents seuls chefs de famille et l'indemnité pour enfants étudiants. Il en est de même de la prime annuelle versée par la communauté d'agglomération de **Carcassonne** ou la commune de **Genas**.

Quand le caractère d'avantage collectivement acquis est reconnu, ces primes peuvent néanmoins devenir irrégulières si la collectivité modifie leurs conditions d'attribution ou procède à leur revalorisation alors que ce mécanisme n'était pas prévu dans le dispositif originel. Cela s'est produit à **Guebwiller** dont la commune a pris plusieurs délibérations

[312] Article 111 de la loi.
[313] Source : rapport d'observations définitives des chambres régionales des comptes.
[314] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine.
[315] Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais, Picardie.

pour faire évoluer le montant de son complément de rémunération, modifier les bénéficiaires et le mode de versement. De même, le département de la **Loire-Atlantique** procède à la revalorisation de la prime départementale en fonction de la valeur du point d'indice de la fonction publique, alors qu'aucune clé d'indexation ou de progression systématique de la prime n'est prévue dans la délibération initiale[316].

Enfin, des collectivités attribuent des indemnités sans base juridique ni référence à un avantage acquis. La communauté de communes du **Grand Cognac** a attribué, entre 2008 et 2010, des « primes de mérite Com » et des « primes de présentéisme » et versait encore une « prime de février » en 2013. Des indemnités d'astreinte et d'intervention ont été attribuées irrégulièrement à des agents de la police municipale du **Taillan-Médoc** en l'absence de délibération le prévoyant[317].

4 - La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été instituée au bénéfice des fonctionnaires qui occupent des emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière[318]. Elle se traduit par l'attribution de points d'indice supplémentaires qui viennent majorer le niveau du traitement. La NBI a été étendue à la fonction publique territoriale par un décret du 24 juillet 1991[319]. Elle est attribuée aux agents occupant certains emplois de direction ou exerçant des fonctions, définis limitativement par décrets.

Son attribution est de droit, sans délibération de la collectivité, sous réserve de l'exercice effectif des emplois ou fonctions prévus par les textes, ce qui implique un suivi rigoureux des bénéficiaires en cas de changement d'affectation, comme les chambres régionales des comptes sont parfois amenées à le rappeler (commune du **Grau-du-Roi**, département du **Var**).

---

[316] Le département de **Loire-Atlantique** a indiqué à la chambre régionale des comptes qu'il adopterait une délibération pour figer le montant de la prime.
[317] La commune du **Taillan-Médoc** s'est engagée à revoir le régime indemnitaire de la police municipale.
[318] Article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales.
[319] Décret n° 91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

Dans certaines collectivités, un pourcentage[320] de bénéficiaires supérieur à 35 % témoigne d'une interprétation extensive des notions d'encadrement, d'accueil du public ou d'exercice des fonctions en zone urbaine sensible (ZUS), qui conditionnent l'attribution de la NBI. Cette dernière est alors versée pour améliorer le régime indemnitaire des agents et non en compensation de sujétions liées à un emploi ou une fonction, ou de l'exigence d'une technicité particulière.

Cette pratique a été constatée par les chambres régionales des comptes au sein des services des communes de **Calais**[321], **Montélimar** (196 bénéficiaires sur un effectif de 374 titulaires en 2014) et **Guebwiller** (42 % des titulaires), la communauté d'agglomération de l'**Albigeois** (46,5 % des agents)[322], le département du **Var** (54 % des 2 579 agents titulaires en 2014, dont 96 % des attachés ainsi que les agents mis à disposition de l'association du personnel).

La commune de **Villeurbanne** a revu en 2012 les conditions d'attribution de la NBI au titre de la fonction accueil car, jusqu'alors, l'ensemble des agents de catégorie C en bénéficiaient. Toutefois, la chambre régionale des comptes a constaté que la NBI reste attribuée aux agents chargés du contrôle du stationnement payant, bien que la moitié de leur temps de travail ne soit pas consacrée à l'accueil du public. En outre, la majorité des policiers municipaux (35 sur 53) perçoivent la NBI au titre de l'exercice de fonctions en zones urbaines sensibles, sans toutefois y être affectés.

III - Une gouvernance de la fonction publique territoriale appelée à évoluer

Les collectivités locales jouissent d'une pleine liberté de gestion de leurs ressources humaines dans le respect des dispositions législatives et réglementaires qui en définissent les modalités. La gestion de leurs agents est seulement soumise au contrôle de légalité exercé *a posteriori* par les

[320] Annexe n° 25, synoptique de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).
[321] La collectivité a prévu de réexaminer la situation afin de se conformer à la réglementation.
[322] La collectivité a mis en place un mécanisme de suppression progressive de la NBI versée à des agents qui en bénéficiaient avant leur transfert à l'EPCI alors que leurs fonctions ne le justifient plus. Toutefois, ce dispositif n'a pas de fondement juridique.

préfets de département comme pour l'ensemble des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle constitue théoriquement l'une des trois priorités nationales du contrôle de légalité[323].

Par conséquent, la gouvernance de la fonction publique territoriale résulte d'un ensemble de décisions prises par deux types d'acteurs. D'une part, l'État est seul responsable des évolutions du cadre statutaire, indiciaire et indemnitaire, applicable aux agents territoriaux (A). D'autre part, la gestion de la fonction publique territoriale est déterminée par les décisions des assemblées délibérantes et des exécutifs locaux. Ceux-ci disposent d'importantes marges de manœuvre qu'ils emploient de diverse façon. Puisque la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics passe par une meilleure maîtrise de leurs dépenses de personnel, il importe de suivre de manière précise et rapprochée l'évolution des pratiques de gestion et leurs incidences budgétaires. Ce suivi de la gestion des agents territoriaux doit être mieux piloté (B).

A - Les évolutions du cadre statutaire, indiciaire et indemnitaire

Les modifications des dispositions s'imposant à l'ensemble des agents publics *via* le statut général de la fonction publique ou aux seuls agents territoriaux par le biais de leurs statuts particuliers relèvent de la seule responsabilité de l'État mais peuvent avoir un impact sensible sur les budgets des collectivités locales.

1 - Une responsabilité de l'État

L'État définit le régime statutaire des trois versants de la fonction publique et négocie avec les partenaires sociaux au nom de l'ensemble des employeurs publics. Seules les négociations salariales associent les représentants des autres employeurs. Le collège « employeurs territoriaux » du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale devrait être sollicité davantage dans le cadre de ces négociations globales qui engagent les trois fonctions publiques et les exécutifs locaux.

[323] Les deux autres priorités portent sur les actes d'urbanisme et la commande publique. Dans la pratique, les actes de la fonction publique territoriale ne sont pas toujours inscrits dans la stratégie préfectorale de contrôle, voir : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016,* Tome I. Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le ministère de la décentralisation et de la fonction publique revendique un rôle de gouvernance et d'accompagnement des employeurs publics, « afin qu'ils puissent mettre en œuvre de manière coordonnée, harmonisée et cohérente les priorités et les orientations du gouvernement en matière de fonction publique »[324]. À cette fin, il s'appuie sur la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

La DGAFP a pour principale mission de piloter et de coordonner la gestion des ressources humaines dans les administrations de l'État, de préparer et de suivre les évolutions des textes communs à l'ensemble de la fonction publique, de s'assurer de la cohérence statutaire, indiciaire et indemnitaire entre les trois fonctions publiques et de participer à la définition de la politique salariale et sociale en direction de tous les agents publics. La DGAFP a donc à la fois un rôle spécifique de suivi de la fonction publique de l'État et un rôle de coordination à l'échelle des trois fonctions publiques et de l'ensemble des agents publics.

La DGCL, en application du décret du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, dispose de services chargés notamment des règles applicables aux agents des collectivités locales. La sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale « traite de l'ensemble des questions relatives à la fonction publique territoriale »[325].

C'est dans l'exercice de cette responsabilité de l'État qu'ont été adoptées par amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2016 plusieurs dispositions, résultant du protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), précédemment approuvé par six organisations syndicales représentant 47 % des personnels, qui procèdent à une rénovation des carrières. L'engagement pris, dans ce même protocole, de l'ouverture d'une négociation salariale s'est traduit en mars 2016 par une revalorisation du point d'indice en deux étapes, une première de 0,6 % au 1er juillet 2016, une seconde de 0,6 % en février 2017.

---

[324] Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Politiques et pratiques de ressources humaines - Faits et chiffres*, page 19, édition 2015.

[325] Arrêté du 13 décembre 2001 portant organisation de la direction générale des collectivités locales.

2 - L'impact budgétaire des décisions de l'État

Afin d'estimer l'impact des décisions nationales sur l'évolution des dépenses de personnel des collectivités et de leurs groupements, la Cour a analysé l'ensemble des fiches d'impact transmises par les administrations de l'État au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Le cas échéant, il a été procédé aux redressements nécessaires.

Comme la Cour l'a relevé dans son rapport de 2015[326], la fiabilité des fiches d'impact gagnerait à être renforcée. Dans de nombreux cas, les hypothèses de chiffrage appliquées dans les ministères producteurs de normes sont trop peu détaillées. Parfois, elles sont erronées[327]. Souvent, elles conduisent à évaluer le coût pour les collectivités à son niveau minimal et ne tiennent pas compte des aspects organisationnels qui peuvent être générateurs de coûts.

La Cour avait estimé à environ 1 Md€ (hors effet de la réforme des rythmes scolaires, analysée par ailleurs) l'impact en 2014 sur les budgets des collectivités locales des décisions prises par l'État en matière de fonction publique. Comme les dépenses de rémunération des collectivités avaient augmenté de 2,4 Md€ en 2014, l'impact des mesures nationales avait donc pu être estimé à 42 %. Hors cet impact, la croissance des dépenses de rémunération aurait été de 2,4 % au lieu de 4,2 %.

Les analyses relatives à l'exercice 2015 montrent une forte diminution de l'impact des mesures nationales, estimé à entre 566 M€ et 671 M€ (y compris la réforme des rythmes scolaires), soit entre 51 % et 61 % de l'augmentation des dépenses de rémunérations. Sans l'impact de ces mesures, les dépenses de personnel auraient connu en 2015 une croissance comprise entre 0,7 % et 0,9 % au lieu des 1,8 % constatés.

Par conséquent, le plus faible impact des décisions nationales en matière de fonction publique explique en partie le ralentissement en 2015 des dépenses de personnel des collectivités locales. Toutefois, hors cet impact, la croissance des dépenses de rémunération a été divisée par trois.

---

[326] Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, p. 96-97. La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[327] Annexe n° 27, impact des décisions de l'État - mise en place du suivi médical post-professionnel dans la FPT.

B - Un suivi de la gestion des agents territoriaux à mieux coordonner au plan national

Les 1,98 million d'agents territoriaux sont gérés par plus de 60 000 organismes employeurs de taille très variable : 17 régions[328], 101 départements, 36 600 communes (dont 74 % ont moins de 1 000 habitants) et environ 25 000 établissements publics locaux. Cette grande diversité des employeurs et, par conséquent, des outils et des pratiques de gestion, rend d'autant plus nécessaire de disposer, à l'échelon national, d'un système d'information permettant de suivre l'évolution de l'emploi, des rémunérations, des carrières et des compétences des agents de la fonction publique territoriale.

Au plan national, des actions de suivi sont menées par plusieurs entités à des titres divers : l'Insee, la DGAFP, la DGCL, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le CNFPT, les centres de gestion et leur fédération nationale.

1 - La publication des statistiques de l'Insee

L'information statistique sur la fonction publique territoriale repose sur le système d'information sur les agents des services publics (SIASP), créé par l'Insee et mis en œuvre à partir de 2009. Il recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois fonctions publiques sur la base de sources administratives. Les données produites sont exploitées par les services statistiques de la DGAFP et de la DGCL ainsi que la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère chargé des affaires sociales.

Le système est alimenté essentiellement par les fichiers mensuels de paye des agents de la fonction publique de l'État et par les déclarations annuelles de données sociales (DADS) pour ceux de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Les DADS sont transmises à l'Insee sous format informatisé par la caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV) principalement au 1er trimestre de l'année n+1. Elles font ensuite l'objet de traitements visant à corriger les anomalies puis d'un processus de validation mené avec l'appui des services statistiques de la DGAFP, de la DGCL et de la DREES.

[328] 27 régions avant le 1er janvier 2016.

Dans son rapport public sur les finances publiques locales de 2013, la Cour avait relevé que le SIASP constituait une réelle amélioration en facilitant la comparaison des conditions d'emploi et des revenus des agents des trois fonctions publiques avec celles des salariés du secteur privé. Elle regrettait néanmoins que la publication des données soit tardive. On constate, à cet égard, un certain progrès puisque, depuis l'année de référence 2012, les premières données sur les effectifs de la fonction publique et sur les rémunérations dans la fonction publique territoriale sont publiées cinq mois plus tôt, soit respectivement en décembre n+1 et en mars ou avril n+2. Les données définitives font l'objet d'une publication plus tardive, en mars n+2 pour les effectifs et en octobre n+2 pour les rémunérations[329].

L'intégration à partir de 2017 des effectifs de la fonction publique dans le dispositif « Epure » (estimations trimestrielles d'emploi par grand secteur d'activité) fondé sur l'exploitation, pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, des bordereaux récapitulatifs de cotisations (BRC) collectés par les URSSAF et transmis à l'Insee par l'ACOSS, permettra de disposer de données publiées sur une base trimestrielle. Ces données ne feront toutefois pas la distinction entre les fonctions publiques.

La mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN) dans la fonction publique, au plus tard le 1er janvier 2020[330], grâce aux données issues de la paie et transmises sur une base mensuelle, devrait améliorer les délais et la qualité de la production statistique. Il devrait être possible d'analyser plus finement l'évolution de l'emploi et des rémunérations dans la fonction publique s'agissant, par exemple, de la décomposition entre le traitement indiciaire et les primes, les heures supplémentaires ou les absences.

[329] Les données provisoires sur les effectifs de la fonction publique, les rémunérations dans la fonction publique de l'État et les rémunérations dans la fonction publique territoriale font l'objet de trois publications distinctes dans les collections « Informations rapides » de l'Insee et « Stats rapides » de la DGAFP. Les données définitives sont publiées dans « Insee-Première ».

[330] Ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs.

2 - Le rôle d'analyse de la DGAFP

La production des données relatives à la fonction publique est coordonnée par la DGAFP qui assure la maîtrise d'ouvrage interministérielle des systèmes d'information en matière de ressources humaines. Cette mission de synthèse s'incarne dans la publication annuelle du rapport sur l'état de la fonction publique, élaboré par son département des études et des statistiques. Ce rapport s'efforce, dans sa partie statistique (« Faits et chiffres »), qui mobilise notamment le système SIASP de l'Insee, de fournir un niveau d'information comparable sur les trois fonctions publiques, dans les principaux domaines traités (l'emploi public, les flux de personnel, les rémunérations, les absences au travail). À cet égard, des progrès notables ont été accomplis, par exemple, en matière de rémunérations. Les salaires sont exprimés en équivalent temps plein (EQTP) annualisé pour les trois versants de la fonction publique, ce qui permet une meilleure comparaison de leurs niveaux respectifs. Pour chaque versant, la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)[331] est calculée de façon identique. Le champ géographique est le même (métropole et DOM, hors Mayotte).

Cependant, en ce qui concerne les données factuelles ou chiffrées, la couverture est encore incomplète. Certains aspects de la gestion des collectivités locales ne sont pas étudiés tels que la durée annuelle de travail ou la gestion des carrières (avancement et promotion). Surtout, sur un plan qualitatif, la profondeur du suivi exercé sur les politiques et les pratiques de gestion des ressources humaines est bien différente pour la fonction publique de l'État, d'une part, et pour les deux autres fonctions publiques, d'autre part.

Ainsi, le rapport de décembre 2015 évoque la fonction publique territoriale à propos des mesures nouvelles, votées par le Parlement ou décidées par le Gouvernement, et des accords conclus avec les organisations syndicales, qui s'appliquent aux trois versants en vertu du principe de parité. En revanche, les pratiques de gestion des employeurs locaux sont rarement évoquées. Le constat est particulièrement net en ce

[331] La RMPP résulte des mesures générales, catégorielles et individuelles (dont le GVT positif et les mesures portant sur la valeur du point d'indice). Elle est calculée sur les agents présents 24 mois chez le même employeur, à quotité de travail inchangée.

qui concerne l'analyse de la modernisation de la fonction publique, qui ne porte que sur la fonction publique de l'État[332].

Enfin, la faiblesse principale de cette publication de la DGAFP réside dans son caractère tardif. Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique relatif à l'année n paraît en décembre n+2. Ce délai est trop long pour suivre à des fins opérationnelles l'évolution de la gestion de la fonction publique territoriale. Ainsi, pour disposer d'une analyse de l'inflexion des pratiques de gestion induites par la première réduction de 3,67 Md€ en 2015 des concours financiers de l'État, il faudra attendre le rapport de décembre 2017, c'est-à-dire le terme du mouvement de baisse décidé par la loi de programmation pluriannuelle.

3 - Le rôle d'expertise juridique et technique de la DGCL

La DGCL est responsable, sous l'autorité du ministre chargé des collectivités territoriales, de la préparation de projets de réformes statutaires propres à la fonction publique territoriale, de la transposition des mesures communes aux trois fonctions publiques et du suivi des évolutions législatives et réglementaires ayant un impact sur la fonction publique territoriale. Les projets de textes sont transmis à la DGAFP qui vérifie leur compatibilité avec les statuts correspondants des deux autres versants. Un avis du « guichet unique » (DGAFP et DB) est ensuite transmis à la DGCL qui les soumet à l'examen du CSFPT.

4 - Le rôle d'étude et de proposition du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Le ministre chargé des collectivités territoriales est tenu de saisir pour avis le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale et des décrets réglementaires relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux et aux statuts particuliers des cadres d'emplois. Le CSFPT, composé paritairement de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux et de représentants des collectivités territoriales, a aussi une capacité d'auto-saisine. À ce titre, il propose

[332] *« Une fonction publique qui se modernise pour répondre aux attentes envers le service public »,* Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015, DGAFP.

régulièrement des modifications réglementaires portant sur des filières (filière médico-sociale, sapeurs-pompiers, police municipale, filière animation, médecins territoriaux) ou sur des aspects de la gestion des personnels des collectivités (action sociale, protection sociale complémentaire, apprentissage en alternance).

Les textes prévoient en outre que le CSFPT tient à jour les statistiques d'ensemble concernant la fonction publique territoriale. Il dispose d'une capacité d'étude des pratiques de gestion. Il produit des rapports contenant des propositions auxquelles le gouvernement a pu donner suite[333]. Il s'est d'ailleurs engagé dans la rédaction d'un « Livre blanc » sur les futurs enjeux et priorités de la fonction publique territoriale dans le contexte actuel d'évolution complexe et multiple des collectivités locales sous l'effet notamment des lois MAPTAM et NOTRé.

5 - Le rôle d'observation du CNFPT, des centres de gestion et de leur fédération nationale

Le CNFPT, outre ses missions en matière de formation professionnelle et d'organisation des concours, a aussi un rôle de suivi de la gestion des ressources humaines dans les collectivités locales qu'il exerce à travers son observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale. Ainsi, cet observatoire produit, en collaboration avec l'AMF et la FNCDG, le « Baromètre HoRHizons », dont la 2ème édition est prévue en novembre 2016, visant à fournir aux élus locaux des données sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale.

Les centres de gestion (CDG) sont chargés d'une mission obligatoire qui consiste à recueillir, agréger, analyser, exploiter et communiquer les informations relatives à l'emploi public territorial dans leur département, à destination des collectivités affiliées, des agents territoriaux en relevant, ainsi que des candidats à un emploi public territorial. Cette mission d'information est déterminante pour le bon exercice des autres missions obligatoires.

[333] Rapport sur l'action sociale (2006), la filière sapeurs-pompiers en 2009, la police municipale (2010), l'apprentissage en alternance (2013), les AOTM de Mayotte (2014).

Les CDG sont chargés d'établir chaque année un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort, et de tracer les perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Les centres de gestion coordonnateurs sont tenus d'organiser annuellement une conférence régionale sur l'emploi et la formation afin de fournir une connaissance de l'emploi public à l'échelon régional. Toutefois, la Cour a pu constater des lacunes dans l'analyse prospective de l'emploi territorial par les centres de gestion[334].

Les CDG, du fait de leurs missions, collectent de nombreuses données sociales auprès des collectivités locales, notamment celles qui servent à établir les rapports sur l'état de la collectivité (REC), produits tous les deux ans par les employeurs territoriaux, et remontent à l'échelon central par le canal des préfectures. Les données des REC font l'objet d'une exploitation centralisée et d'une publication par la DGCL, en partenariat avec le CNFPT sous l'égide du CSFPT, avec néanmoins un grand décalage dans le temps. Le CNFPT a d'ailleurs réalisé début 2014, en accord avec la DGCL, une étude de faisabilité d'un projet de télé-déclaration de ces bilans sociaux qui permettrait de réduire significativement les délais d'exploitation et d'analyse. Ce projet n'a pas encore fait l'objet d'une réponse de la direction générale[335].

La Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) formule des propositions de modifications législatives ou règlementaires sur l'emploi territorial. L'administration lui adresse les projets de réforme concernant les champs de compétence des CDG. En outre, la FNCDG publie tous les ans un panorama de l'emploi public territorial, qui contient des données sur les effectifs, les recrutements et les départs en retraite dans la fonction publique territoriale. Elle a signé en 2013 avec la DGAFP et la DGCL une convention permanente d'échange de données.

[334] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*. Tome I - Volume 2. Les centres de gestion de la fonction publique territoriale de Rhône-Alpes et du Puy-de-Dôme : des missions à recentrer dans un cadre territorial élargi. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[335] Cette piste pourrait permettre de répondre à une préconisation de la Cour dans son rapport public annuel de 2012 : « exploiter les données des bilans sociaux de manière dynamique et comparative à des fins prospective et pluriannuelle ».

6 - Le pilotage insuffisant du suivi de la gestion des agents territoriaux

Au total, la multiplicité des acteurs et des dispositifs de suivi de la gestion de la fonction publique territoriale se traduit par un manque de complémentarité et de coordination[336]. Sur le plan statistique, malgré les progrès accomplis sous la coordination de la DGAFP, tous les champs ne sont pas couverts. Il existe surtout un déficit d'analyse qualitative des évolutions en cours au regard des exigences de modernisation des méthodes de gestion. En particulier, n'est pas étudié l'impact sur les dépenses de rémunération des pratiques en matière, par exemple, de remplacement des départs, d'avancement et de promotion, de régimes indemnitaires ou de temps de travail. Enfin, les délais de production et de publication des données sont très longs.

La DGAFP a des relations avec les représentants des employeurs territoriaux, *via* les associations nationales d'élus, mais seulement dans les domaines qu'elle suit à l'échelle des trois fonctions publiques. Elle s'en remet à la DGCL pour la connaissance des évolutions de la gestion locale des ressources humaines. Elle ne travaille pas avec le CNFPT ou la fédération des centres de gestion.

Le suivi de l'emploi territorial devrait être mieux piloté afin de parvenir à une meilleure connaissance de la gestion locale de la fonction publique territoriale, embrassant la diversité des situations, et d'aider plus efficacement les collectivités à améliorer leurs performances de gestion. Ainsi, un guide des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines a été réalisé pour recenser les démarches innovantes dans les ministères. Son équivalent dans la fonction publique territoriale n'existe pas.

La distinction entre la responsabilité de l'État sur l'évolution du cadre statutaire, d'une part, et la liberté d'administration des collectivités territoriales, d'autre part, ne devrait pas empêcher de confier à une instance unique, qui pourrait être l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales, s'appuyant à la fois sur les représentants des services centraux et des élus locaux, la mission de centraliser et d'analyser les informations sur la gestion locale de la fonction publique territoriale.

---

[336] Une convention-cadre conclue le 29 janvier 2014 entre la DGAFP, la DGCL, le CNFPT et la FNCG visait à remédier en partie à cette difficulté, s'agissant du partage des données et des travaux, des échanges de bonnes pratiques ou encore du développement des mobilités entre les fonctions publiques. Elle ne paraît pas encore avoir été mise en œuvre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses de personnel des collectivités locales ont progressé trop rapidement au cours de la dernière décennie, à cause notamment de l'accroissement de leurs effectifs mais aussi d'autres facteurs liés notamment au temps de travail, à la gestion des carrières ou aux régimes indemnitaires. La gestion de la fonction publique territoriale présente aujourd'hui d'importantes marges de manœuvre qu'il est urgent de mobiliser afin de stabiliser l'évolution de ces dépenses.

Certaines collectivités, notamment parmi les plus grandes, ont commencé à agir plus fermement sur les leviers de maîtrise de la masse salariale. Il convient néanmoins, dans le respect du principe de libre administration, d'inciter l'ensemble des collectivités locales à faire évoluer leurs modes de gestion des ressources humaines.

De plus, il apparaît essentiel que l'État et les collectivités elles-mêmes se dotent de dispositifs plus efficaces pour observer et analyser, dans des délais raisonnables, l'évolution des pratiques de gestion.

La Cour recommande aux collectivités territoriales et à leurs groupements de :

11. *développer la gestion prévisionnelle des effectifs en agissant, le cas échéant, sur le levier du non-remplacement systématique des départs à la retraite, et en approfondissant les mutualisations au sein des ensembles intercommunaux ;*

La Cour formule pour l'État les recommandations suivantes :

12. *rendre obligatoire pour les groupements intercommunaux la publication annuelle d'un état consolidé des effectifs ETPT[337] et, pour les collectivités locales de plus de 10 000 habitants, une présentation annuelle des emplois en ETPT par fonction ;*
13. *abroger la disposition de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant les collectivités territoriales à conserver un temps de travail inférieur à la durée réglementaire et appliquer un mécanisme de modulation des concours financiers aux collectivités locales qui ne respectent pas ladite durée ;*
14. *confier à une instance unique, s'appuyant à la fois sur les représentants des services centraux et des élus locaux, la mission de centraliser et d'analyser, dans des délais raisonnables, les informations sur la gestion locale de la fonction publique territoriale.*

[337] Équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Conclusion générale

L'État a décidé en 2014, pour la première fois, de diminuer ses concours financiers aux collectivités locales, en réduisant de 1,5 Md€ la dotation générale de fonctionnement (DGF), afin de les inciter à mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses et à contribuer au redressement des comptes publics. Cette stratégie a été amplifiée l'année suivante en application de la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 qui a prévu une baisse des concours financiers de 10,75 Md€ sur trois ans. En 2015, elle a paru faire la preuve de son efficacité. Les collectivités locales, prises dans leur ensemble, semblent avoir engagé de réels efforts pour une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, dont les premiers effets sont d'ores et déjà perceptibles.

La nécessaire poursuite des efforts de gestion

Sous l'effet d'une baisse de la DGF de 3,42 Md€ en 2015, les collectivités locales ont choisi majoritairement non pas, comme on pouvait le craindre, de relever le taux des impôts locaux ou d'accroître leur recours à l'emprunt afin de maintenir la progression de leurs dépenses, mais plutôt d'infléchir celles-ci. Comme en 2014, elles ont réduit sensiblement leurs dépenses d'investissement et, en outre, elles ont ralenti nettement leurs dépenses de fonctionnement en freinant la croissance de leur masse salariale et en diminuant leurs autres charges de fonctionnement (achats de biens et de services, subventions, autres charges de gestion). En conséquence, les collectivités locales ont contribué en 2015 pour moitié à la réduction du déficit des administrations publiques.

Il n'est pas acquis que la nouvelle baisse de la DGF opérée en 2016 produise les mêmes effets. D'une part, le redressement de l'épargne des collectivités locales en 2015 a surtout été favorisé par la reprise de leurs ressources fiscales plus que par leurs efforts de gestion, néanmoins perceptibles. D'autre part, la baisse sensible de leur besoin de financement a résulté de la conjonction d'un regain d'autofinancement et d'un recul de l'investissement, qui pourrait ne pas se reproduire. L'analyse prospective montre en effet que les mêmes conditions ne sont pas réunies en 2016. La progression tant des impôts directs que de la

fiscalité transférée, moindre qu'en 2015, devrait être effacée par la baisse des concours financiers de l'État ne laissant aux collectivités locales que peu de marges de manœuvre, sous réserve de l'évolution des impôts indirects. Dans ce contexte, elles ne pourront éviter une dégradation de leur autofinancement qu'en parvenant à stabiliser leurs dépenses de fonctionnement.

Cet objectif pourrait être difficile à atteindre alors que les changements intervenus dans l'organisation territoriale (resserrement de la carte intercommunale, création des nouvelles métropoles, transferts de compétences des départements aux régions, fusion de certaines régions) devraient, du moins dans un premier temps, engendrer des surcoûts, de même que les mesures prises au plan national en matière de fonction publique (revalorisation du point d'indice, mise en œuvre du protocole parcours professionnel carrières et rémunération (PPCR). Dans ce contexte, la reprise de l'investissement local, que laisse prévoir le poids du cycle électoral dans le secteur communal, pourrait entraîner de nouveau une détérioration de la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements. Aussi, la Cour recommande aux collectivités locales de poursuivre les efforts engagés de maîtrise de leurs dépenses, notamment en agissant, le cas échéant, sur la maîtrise des effectifs et en approfondissant les mutualisations au sein des ensembles intercommunaux.

Les leviers de la maîtrise des finances publiques locales

L'expérience des deux premières années de baisse de la DGF fait apparaître que l'effet de celle-ci pourrait avoir atteint ses limites pour peser sur l'évolution de la dépense locale. L'analyse financière montre une grande diversité de situations entre les catégories de collectivités (communes et groupements intercommunaux, départements, régions) ou les strates démographiques du bloc communal, ainsi qu'au sein de chacune d'entre elles. Ainsi, bien que proportionnelle à leur recettes de fonctionnement, la baisse de la DGF n'a pas du tout le même impact budgétaire sur toutes les communes. En effet, cette baisse ne prend pas en compte (hormis pour les départements) les niveaux respectifs de richesses et de charges, qui connaissent une grande dispersion. Elle n'appelle donc pas les mêmes efforts d'adaptation de la part des collectivités comme la Cour l'a déjà souligné dans ses rapports précédents. L'État a tenté d'y remédier en relevant les dotations de péréquation au sein du bloc communal à mesure qu'il réduisait la composante forfaitaire de la DGF. Ce double mécanisme paraît devoir atteindre prochainement ses limites. Dans un nombre croissant de collectivités, le montant de la DGF

forfaitaire perçue l'année précédente ne permet pas d'appliquer l'intégralité de leur contribution au redressement des comptes publics. L'ajustement se fait en rognant sur les compensations d'exonérations fiscales, déjà partielles, voire par un prélèvement direct sur leurs produits fiscaux.

Il apparaît, au-delà de ces difficultés techniques, que la recherche d'une meilleure maîtrise des dépenses des collectivités locales passe notamment par une allocation plus efficace de leurs ressources, transferts financiers de l'État ou impôts locaux. Alors que la composante forfaitaire de la DGF est en 2016 inférieure du tiers à son niveau de 2013, il est clair que le dispositif des concours financiers de l'État doit être revu dans son ensemble. En particulier, la réforme de la DGF paraît indispensable. Toutefois, après que ses principes directeurs ont été définis dans la loi de finances initiale pour 2016, elle a été reportée et ne pourra être mise en œuvre au mieux qu'à compter de 2018.

Par ailleurs, la fiscalité locale, qui a été réformée en 2010, présente encore des faiblesses qui, particulièrement dans un contexte financier fortement contraint, rendent plus délicat le pilotage de leur équilibre budgétaire, à taux constants, par les collectivités locales. Ainsi, la Cour recommande à l'État de corriger enfin l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales en mettant en œuvre jusqu'à son terme la révision des bases des locaux professionnels puis des locaux d'habitation, préparée par l'administration fiscale. Elle préconise aussi de rendre plus transparentes pour les collectivités locales les modalités de calcul des compensations, de plus en plus partielles, des exonérations d'impôts locaux. Enfin, elle appelle à remédier au caractère imprévisible et inexpliqué des fortes fluctuations de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui paraît incompatible avec l'exigence d'une gestion budgétaire de plus en plus rigoureuse de la part des collectivités locales.

Un autre levier en vue d'une meilleure maîtrise des finances locales réside dans le suivi de l'amélioration de la gestion. L'État ne dispose pas des outils permettant d'assurer correctement le suivi de l'évolution de la situation financière des collectivités locales. L'impact du mouvement de baisse de la DGF, notamment sur les collectivités financièrement les plus fragiles, n'est pas anticipé. Le suivi infra-annuel se limite à un arrêté trimestriel des comptes de gestion consolidés mais aucune synthèse n'est encore disponible en juin sur l'évolution des taux des impôts locaux votés en début d'année. Il n'est réalisé par l'administration aucune enquête sur les perspectives d'évolution de l'investissement, ni aucun exercice documenté de prévision de la trajectoire financière des collectivités locales.

En matière de gestion des ressources humaines, ce manque de suivi se fait également sentir alors que, sous la pression d'une contrainte budgétaire accrue, les pratiques locales ont commencé à évoluer. D'importants progrès restent nécessaires s'agissant de l'évolution des effectifs, du respect de la durée réglementaire du travail et de la prise en compte de la dimension budgétaire de la gestion des carrières des agents et de leurs régimes indemnitaires. Les bonnes pratiques doivent être détectées, analysées et diffusées. De nombreux organismes collectent des données sur la gestion locale sans coordination suffisante. La Cour recommande de confier à une instance unique, s'appuyant à la fois sur les représentants des services centraux et des élus locaux, la mission de centraliser et d'analyser, dans des délais raisonnables, les informations sur la gestion locale de la fonction publique territoriale.

L'amélioration de la gouvernance des finances locales

Enfin, l'approfondissement par les collectivités locales de leurs efforts de gestion passe par une concertation plus organisée avec l'État sur leur contribution au redressement des comptes publics, et par un meilleur partage des informations financières et des outils d'analyse. Comme la Cour l'a déjà souligné, cette concertation laisse encore à désirer puisque, par exemple, les représentants des collectivités locales ne sont consultés ni sur la fixation de l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) ni sur les aspects du Programme de stabilité concernant les administrations publiques locales (APUL). À cet égard, la Cour recommande de faire évoluer la gouvernance des finances locales en organisant une concertation approfondie sur la trajectoire cible des finances publiques locales, au sein d'une instance associant les collectivités locales et l'État. Elle renouvelle aussi sa recommandation relative à l'adoption d'une loi de financement des collectivités locales, conçue comme un instrument de responsabilisation des acteurs locaux et de clarification de leurs relations financières avec l'État.

Liste des recommandations

La Cour adresse à l'État les recommandations suivantes.

En ce qui concerne les perspectives d'évolution des finances locales :

1. préciser le périmètre exact des dépenses prises en compte dans l'ODEDEL et décliner ce dernier par strate démographique pour les communes et les groupements intercommunaux à fiscalité propre (recommandation réitérée) ;
2. ajouter une annexe budgétaire à la loi de règlement pour analyser les écarts entre les prévisions et les réalisations relatives à l'ODEDEL ;
3. organiser une concertation approfondie sur la trajectoire cible des finances publiques locales, au sein d'une instance associant les représentants de l'État et des collectivités locales (recommandation réitérée) ;
4. apporter davantage de précisions dans le projet de loi de finances initiale et ses annexes sur les prévisions de dépenses, de recettes et de solde des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
5. engager la préfiguration d'une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixant pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques (recommandation réitérée et précisée).

En ce qui concerne les marges de manœuvre des collectivités locales en matière de fiscalité locale :

6. poursuivre, sans nouveaux délais, les deux phases de la réforme des valeurs locatives cadastrales et établir un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la seconde phase ;
7. procéder à des simulations conjointes de la DGFiP et la DGCL relatives à l'impact de la révision des valeurs locatives sur l'évaluation des potentiels fiscaux et sur les dotations de l'État ;

8. améliorer la présentation et la qualité des informations transmises individuellement aux collectivités locales sur les allocations compensatrices d'exonérations fiscales en précisant dans un document unique la base exonérée du fait des décisions législatives, le montant des allocations compensatrices versées en contrepartie et le taux de couverture de chaque exonération ;

9. mesurer régulièrement l'efficacité des mesures d'exonérations d'impôts locaux, au regard de leurs coûts pour l'État et pour les collectivités locales afin d'en tirer toutes les conséquences en ce qui concerne leur maintien ;

10. renforcer le dispositif d'analyse des variations du produit de CVAE et en rendre compte annuellement dans un rapport remis au Parlement et aux collectivités locales.

En ce qui concerne la gestion de la fonction publique territoriale, la Cour formule les recommandations suivantes :

Pour les collectivités locales :

11. développer la gestion prévisionnelle des effectifs en agissant, le cas échéant, sur le levier du non-remplacement systématique des départs à la retraite, et en approfondissant les mutualisations au sein des ensembles intercommunaux ;

Pour l'État :

12. rendre obligatoire pour les groupements intercommunaux la publication annuelle d'un état consolidé des effectifs ETPT et, pour les collectivités locales de plus de 10 000 habitants, une présentation annuelle des emplois en ETPT par fonction ;

13. abroger la disposition de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 autorisant les collectivités territoriales à conserver un temps de travail inférieur à la durée réglementaire et appliquer un mécanisme de modulation des concours financiers aux collectivités locales qui ne respectent pas ladite durée ;

14. confier à une instance unique, s'appuyant à la fois sur les représentants des services centraux et des élus locaux, la mission de centraliser et d'analyser, dans des délais raisonnables, les informations sur la gestion locale de la fonction publique territoriale.

Glossaire

Besoin de financement : différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont celui-ci est exonéré du paiement.

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L1612-4 du code général des collectivités locales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère ;

- et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation (ou excédent brut de fonctionnement) : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Exonération : l'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire. Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements industriels implantés dans certaines zones géographiques, dans la mesure où l'entreprise concernée remplit certains critères). En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent, sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations sont prévues par la loi (exonérations de droit) et peuvent sur délibération des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, prévues par la loi.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Potentiel fiscal : défini à l'article L.2334-4 du code général des collectivités territoriales, il est déterminé notamment par la somme obtenue en appliquant les taux moyens nationaux aux bases de la collectivité (taxe d'habitation et les deux taxes foncières) à laquelle s'ajoute la somme de diverses autres recettes fiscales (dont CVAE, taxe additionnelle foncière sur les propriétés non bâties, surtaxe sur les eaux minérales, prélèvements sur les jeux, produits de CFE selon les cas, attributions de compensation versée par l'EPCI à sa commune membre…).

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Annexes

Annexe n° 1 : la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage 223
Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales (2011-2015) 224
Annexe n° 3 : évolution des finances communales (2011-2015) 226
Annexe n° 4 : évolution des finances des groupements à fiscalité propre (2011-2015) 228
Annexe n° 5 : évolution des finances départementales (2011-2015) 230
Annexe n° 6 : évolution des finances régionales (2011-2015) 232
Annexe n° 7 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales 234
Annexe n° 8 : évolution de la DGF pour la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin (2014-2019) 235
Annexe n° 9 : évolution constatée des dépenses des collectivités locales (2013-2015) (hors syndicats) 236
Annexe n° 10 : simulation de prospective financière relative aux communes de plus de 100 000 habitants, hors Paris (2016-2020) 237
Annexe n° 11 : simulation de prospective financière relative aux communes de plus de 20 000 à 50 000 habitants (2016-2020) 243
Annexe n° 12 : les impôts perçus par les collectivités locales [(1)] 249
Annexe n° 13 : liste exhaustive des compensations versées au titre d'exonérations d'impôts locaux de 2011 à 2016 inclus, par impôt local 250
Annexe n° 14 : tableau des allocations compensatrices et dotations de compensations d'exonérations minorées et non minorées par impôt local 254
Annexe n° 15 : documents relatifs à la fiscalité locale communicables systématiquement ou sur demande ainsi que les destinataires des informations 256
Annexe n° 16 : répartition comparée du PIB 2013 et de la CVAE 2015 entre les anciennes régions métropolitaines 258
Annexe n° 17 : évolution comparée des PIB régionaux et des produits régionaux de CVAE 259

Annexe n° 18 : liste des collectivités et établissements mentionnés dans le chapitre IV 260
Annexe n° 19 : évaluation du temps de travail dans les collectivités.....265
Annexe n° 20 : absentéisme dans les collectivités territoriales citées.....268
Annexe n° 21 : pratique de l'avancement d'échelon dans les collectivités citées 270
Annexe n° 22 : ratios d'avancement de grades dans les collectivités citées 273
Annexe n° 23 : taux d'avancement dans les collectivités citées 276
Annexe n° 24 : la part indemnitaire dans les rémunérations.....278
Annexe n° 25 : application de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).....282
Annexe n° 26 : comparaisons européennes en matière de fonction publique 284
Annexe n° 27 : méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État sur les dépenses de personnel des collectivités 290

Annexe n° 1 : la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage

La réforme du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle

La loi de finances pour 2014 a remplacé la dotation globale de décentralisation « formation professionnelle » (DGD formation professionnelle) par la rétrocession d'une fraction des frais de gestion sur la collecte de la fiscalité directe locale (0,6 Md€) et une affectation de TICPE (0,3 Md€). En 2015, ces recettes fiscales ont progressé de 0,02 Md€.

La loi du 5 mars 2014 a par ailleurs réformé en profondeur la taxe d'apprentissage. Alors que les régions percevaient jusque-là 22 % de cette taxe à travers le CAS *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* (CAS FNDMA), la loi a prévu la création d'une fraction régionale de taxe d'apprentissage, ainsi que d'une part « quota » et d'une part « barème ». La LFR du 8 août 2014 a ensuite fixé la part régionale de la taxe d'apprentissage à 51 %, après l'avoir initialement fixée à 56 %. Pour compenser cette réduction de la part régionale de 56 % à 51 %, une quote-part de TICPE a été affectée aux régions, à hauteur de 146 M€ en 2015, et indexée sur l'évolution de la masse salariale du secteur privé. Une seconde quote-part de TICPE a été affectée aux régions pour compenser le coût des primes à l'apprentissage. Elle est calculée en fonction des effectifs d'apprentis (+140 M€ en exécution en 2015). Enfin, une troisième quote-part de TICPE de 199 M€ a été attribuée aux régions par la loi de finances pour 2015 pour tenir compte du transfert aux régions de la formation professionnelle de publics spécifiques.

Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales (2011-2015)

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	**185,07**	**188,83**	**192,06**	**194,10**	***196,72***	***1,35 %***	**6,30 %**
Fiscalité (hors DCRTP)	110,19	113,14	115,81	119,18	*125,14*	*4,99 %*	13,56 %
Fiscalité directe (hors DCRTP)	59,48	71,74	75,30	75,96	*79,11*	*4,13 %*	33 %
Fiscalité indirecte et autres taxes	*50,72*	*41,40*	*40,50*	*43,21*	*46,02*	*6,50 %*	- 9,26 %
Péréquation	0,00	0,29	0,42	0,56	*0,71*	*26,83 %*	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	60,95	60,88	61,00	58,84	*55,17*	*- 6,23 %*	- 9,49 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	13,92	14,55	14,86	15,52	*15,70*	*1,18 %*	12,81 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	**152,93**	**157,96**	**162,66**	**166,73**	***168,72***	***1,20 %***	**10,32 %**
Dépenses de personnel	53,04	54,89	56,62	58,98	*60,12*	*1,93 %*	13,33 %
Achats de biens et services	29,17	30,00	30,95	30,82	*30,36*	*- 1,46%*	4,09 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	49,05	50,76	52,56	53,99	*55,19*	*2,23 %*	12,51 %
Subventions de fonctionnement	15,54	15,85	16,02	16,21	*16,36*	*0,95 %*	5,30 %
Charges financières	4,24	4,46	4,51	4,57	*4,60*	*0,75 %*	8,46 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,89	1,99	2,01	2,18	*2,10*	*- 3,89 %*	10,87 %
ÉPARGNE BRUTE	**32,13**	**30,86**	**29,38**	**27,38**	***27,99***	***2,23 %***	**- 12,89 %**
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT(1)	**16,28**	**16,50**	**16,79**	**16,29**	***17,15***	***5,27 %***	**7,81 %**
FCTVA	4,80	4,89	4,99	5,33	*5,72*	*7,31 %*	19,06 %
Subventions d'équipement reçues	5,61	5,84	6,09	5,76	*5,64*	*- 2,01 %*	7,82 %
Autres recettes	5,87	5,77	5,71	5,20	*5,79*	*11,23 %*	- 1,40 %
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT (1)	**47,76**	**48,73**	**51,33**	**46,43**	***42,43***	***- 8,61 %***	**- 10,22 %**
Dépenses d'équipement	36,60	37,54	39,58	35,39	*31,28*	*- 11,60 %*	- 14,53 %
Subventions d'équipement versées	8,57	8,83	9,40	8,70	*8,35*	*- 4,07 %*	3,42 %
Autres dépenses	2,59	2,36	2,35	2,35	*2,80*	*19,58 %*	8,21 %
Encours de la dette	**127,68**	**133,11**	**137,45**	**142,04**	***146,51***	***3,15 %***	**14,75 %**

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
Emprunts remboursés	11,26	10,89	11,67	11,95	*12,63*	*5,74 %*	12,14 %
Emprunts souscrits	15,57	16,99	16,40	15,95	*16,19*	*1,50 %*	3,92 %
Ratio de désendettement	3,97	4,31	4,68	5,19	*5,24*		

Source : Cour des comptes- données DGFiP

(1) Les recettes et les dépenses d'investissement ont été retraitées des montants des subventions d'investissement reçues et versées entre catégories de collectivité. À défaut de retraitement, les montants respectifs des subventions d'équipement reçues et versées augmentaient artificiellement les réels montants de recette et de dépenses d'investissement.

Annexe n° 3 : évolution des finances communales (2011-2015)

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	**76,69**	**78,27**	**79,32**	**79,73**	***80,57***	***1,05 %***	**5,05** %
Fiscalité (hors DCRTP)	45,78	47,05	48,17	48,64	*50,23*	*3,27 %*	9,72 %
Fiscalité directe (hors DCRTP)	*30,23*	*31,64*	*32,48*	*32,59*	*34,00*	*4,33 %*	*12,46 %*
Fiscalité indirecte et autres taxes	*6,37*	*6,37*	*6,22*	*6,15*	*6,40*	*3,87 %*	*0,57 %*
Fiscalité reversée aux communes par les GFP	*9,18*	*9,03*	*9,47*	*9,89*	*9,82*	*- 0,61 %*	*7,05 %*
Péréquation (FSRIF et FPIC)	0,00	0,28	0,41	0,55	0,71	29,36 %	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	22,50	22,30	21,98	21,46	*20,54*	*- 4,27 %*	- 8,73 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	8,41	8,63	8,76	9,09	*9,09*	*0,01 %*	8,04 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	**63,90**	**65,38**	**67,26**	**68,53**	***68,68***	***0,23 %***	**7,49** %
Dépenses de personnel	33,25	34,12	35,01	36,43	*36,94*	*1,39 %*	11,09 %
Achats de biens et services	16,24	16,72	17,30	17,00	*16,70*	*- 1,79 %*	2,85 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	5,08	5,06	5,19	5,36	*5,35*	*- 0,24 %*	5,18 %
Subventions de fonctionnement	6,06	6,16	6,32	6,36	*6,21*	*- 2,26 %*	2,59 %
Charges financières	2,18	2,25	2,29	2,28	*2,31*	*1,52 %*	6,24 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,09	1,08	1,15	1,10	*1,17*	*7,04 %*	7,24 %
EPARGNE BRUTE	**12,79**	**12,89**	**12,06**	**11,21**	***11,88***	***6,06 %***	- 7,10
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	**10,92**	**11,02**	**11,15**	**10,88**	***10,98***	***0,90 %***	**0,57** %
FCTVA	2,51	2,63	2,74	2,97	*3,19*	*7,48 %*	27,44 %
Subventions d'équipement reçues	4,33	4,51	4,65	4,62	*4,17*	*- 9,63 %*	- 3,71 %
Autres recettes	4,08	3,89	3,76	3,29	*3,62*	*9,72 %*	- 11,38 %

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	**23,00**	**23,72**	**25,64**	**22,09**	***19,31***	***- 12,59 %***	**- 16,04** %
Dépenses d'équipement	20,66	21,49	23,37	19,87	*17,05*	*- 14,23 %*	- 17,48 %
Subventions d'équipement versées	1,22	1,37	1,37	1,39	*1,13*	*- 18,08 %*	- 6,98 %
Autres dépenses	1,12	0,86	0,90	0,83	*1,13*	*35,75 %*	0,69 %
Encours de la dette	**60,01**	**61,49**	**62,95**	**63,60**	***64,71***	***1,75 %***	**7,84 %**
Emprunts remboursés	*5,59*	*5,38*	*5,77*	*5,84*	*6,08*	*+4,13*	*8,79 %*
Emprunts souscrits	*6,31*	*7,08*	*7,15*	*6,18*	*6,13*	*- 0,78 %*	*- 2,84 %*
Capacité de désendettement	*4,69*	*4,77*	*5,22*	*5,68*	*5,44*		

Source : Cour des comptes- données DGFiP

Annexe n° 4 : évolution des finances des groupements à fiscalité propre (2011-2015)

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015 (2)	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	**23,06**	**24,26**	**25,32**	**25,80**	***27,60***	**6,98 %**	**19,68** %
Fiscalité (hors DCRTP)	10,86	11,75	12,53	12,86	*14,65*	14,00 %	34,88 %
Fiscalité directe (nettes des restitutions)	*6,39*	*16,31*	*17,58*	*18,21*	*19,49*	*7,04 %*	204,84 %
Fiscalité indirecte et autres taxes (nettes des restitutions)	*4,17*	*4,39*	*4,30*	*4,48*	*4,49*	*0,30 %*	7,57 %
Attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire et autres reversements (1)	*0,30*	*-8,94*	*-9,35*	*-9,83*	*-9,33*	*- 5,13 %*	-
Péréquation (FPIC)	0,00	0,01	0,02	0,02	*0,001*	- 93,50 %	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	9,71	9,77	9,86	9,83	*9,58*	- 2,61 %	- 1,40 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	2,48	2,73	2,92	3,09	*3,36*	8,95 %	35,54 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	**18,01**	**19,23**	**20,14**	**21,08**	***22,58***	**7,13 %**	**25,38** %
Dépenses de personnel	5,77	6,27	6,72	7,21	*7,75*	7,46 %	34,39 %
Achats de biens et services	5,51	5,77	6,00	6,20	*6,25*	0,79 %	13,44 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	3,07	3,20	3,38	3,39	*4,21*	24,37 %	37,01 %
Subventions de fonctionnement	2,46	2,69	2,73	2,86	*2,92*	2,31 %	18,93 %
Charges financières	0,63	0,67	0,70	0,72	*0,75*	4,22 %	18,95 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,57	0,63	0,61	0,70	*0,69*	-0,97 %	21,79 %
ÉPARGNE BRUTE	**5,05**	**5,03**	**5,18**	**4,72**	***5,02***	**6,31%**	**- 0,65** %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	**3,26**	**3,21**	**3,27**	**3,50**	***3,47***	**- 0,72 %**	**6,45** %
FCTVA	0,69	0,77	0,79	0,89	*0,84*	- 6,14 %	20,70 %
Subventions d'équipement reçues	1,65	1,49	1,54	1,66	*1,64*	- 1,18 %	- 0,50 %
Autres recettes	0,92	0,96	0,94	0,94	*0,99*	5,23 %	8,20 %

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015 (2)	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	**8,49**	**9,00**	**9,42**	**8,75**	***7,99***	**- 8,69 %**	**- 5,84** %
Dépenses d'équipement	6,33	6,67	6,88	6,26	*5,48*	- 12,40 %	- 13,35 %
Subventions d'équipement versées	1,45	1,59	1,75	1,67	*1,65*	- 1,46 %	13,51 %
Autres dépenses	0,71	0,74	0,78	0,82	*0,86*	4,89 %	21,47 %
Encours de la dette	**19,30**	**21,21**	**22,07**	**22,76**	***23,60***	**3,68 %**	**22,27 %**
Emprunts remboursés	*1,47*	*1,60*	*1,73*	*1,84*	*2,04*	10,98 %	39,09 %
Emprunts souscrits	*2,62*	*3,32*	*2,54*	*2,33*	*2,32*	- 0,52 %	- 11,41 %
Ratio de désendettement	*3,82*	*4,22*	*4,26*	*4,82*	*4,70*		

Source : Cour des comptes- données DGFiP

(1) Pour l'exercice 2011, le montant relatif aux attributions de compensation, aux dotations de solidarité communautaire et autres reversements est intégré dans les montants de la fiscalité directe nette des restitutions. Les reversements de fiscalité à destination des communes s'élevaient à 9,2 Md€.

(2) Dont Grand Lyon. Les montants retraités sans le Grand Lyon figurent dans les tableaux n° 10 et n° 11.

Annexe n° 5 : évolution des finances départementales (2011-2015)

En Md€	2011	2012	2013	2014 (1)	2015 (1)	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	**63,14**	**63,80**	**64,55**	**65,99**	***65,63***	**-0,54 %**	**3,94 %**
Fiscalité (hors DCRTP)	41,41	42,05	42,53	44,05	*45,27*	2,77 %	9,33 %
Fiscalité directe (hors DCRTP)	*18,52*	*19,35*	*20,50*	*20,55*	*20,82*	*1,31 %*	12,41 %
Fiscalité indirecte et autres taxes	*22,89*	*22,70*	*22,03*	*23,50*	*24,45*	*4,04 %*	6,83 %
Péréquation (FCVAE et FSDIF)	*0,00*	*0,00*	*-0,0006*	*-0,01*	*-0,009*	-	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	19,00	18,88	19,16	18,90	*17,45*	- 7,69 %	- 8,15 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	2,74	2,91	2,90	3,04	*2,92*	- 4,17 %	6,72 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	**54,32**	**56,20**	**57,69**	**59,29**	***59,14***	**-0,27 %**	**8,86 %**
Dépenses de personnel	11,17	11,54	11,83	12,15	*12,16*	0,07 %	8,86 %
Achats de biens et services	5,64	5,64	5,66	5,57	*5,34*	- 4,19 %	- 5,24 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	26,74	28,26	29,30	30,52	*30,87*	1,15 %	15,46 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,24	7,09	7,31	7,34	*7,21*	- 1,74 %	-0,34 %
Subventions de fonctionnement	2,49	2,51	2,50	2,55	*2,49*	- 2,37 %	0,05 %
Charges financières	0,87	0,94	0,92	0,95	*0,91*	- 4,55 %	4,53 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,19	0,23	0,19	0,21	*0,16*	- 23,71 %	- 14,30 %
ÉPARGNE BRUTE	**8,82**	**7,61**	**6,86**	**6,70**	***6,49***	**- 3,15 %**	**- 26,49 %**
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	**3,11**	**3,03**	**3,05**	**2,95**	***2,98***	**0,93 %**	**- 4,17 %**
FCTVA	1,06	1,01	0,96	0,98	*1,12*	14,21 %	5,81 %
Subventions d'équipement reçues	1,51	1,54	1,61	1,54	*1,37*	- 10,96 %	- 9,25 %
Autres recettes	0,53	0,48	0,49	0,43	*0,48*	13,31 %	- 9,66 %

En Md€	2011	2012	2013	2014 (1)	2015 (1)	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	**11,70**	**11,47**	**11,18**	**10,81**	***9,75***	**- 9,75 %**	**- 16,65 %**
Dépenses d'équipement	6,76	6,58	6,57	6,37	*5,76*	- 9,61 %	- 14,74 %
Subventions d'équipement versées	4,58	4,51	4,35	4,17	*3,74*	- 10,34 %	- 18,41 %
Autres dépenses	0,36	0,38	0,26	0,26	*0,25*	- 3,67 %	- 29,93 %
Encours de la dette	**30,39**	**31,30**	**32,15**	**33,70**	***34,11***	**2,84 %**	**11,99 %**
Emprunts remboursés	*2,66*	*2,57*	*2,59*	*2,72*	*2,86*	*5,09 %*	7,59 %
Emprunts souscrits	*3,90*	*3,88*	*3,72*	*3,87*	*3,61*	*- 6,87 %*	- 7,50 %
Ratio de désendettement	*3,44*	*4,10*	*4,71*	*5,03*	*5,26*		

Source : Cour des comptes- données DGFiP

(1) Dont le département du Rhône. Les montants retraités sans le département du Rhône figurent dans les tableaux n° 12 et n° 13.

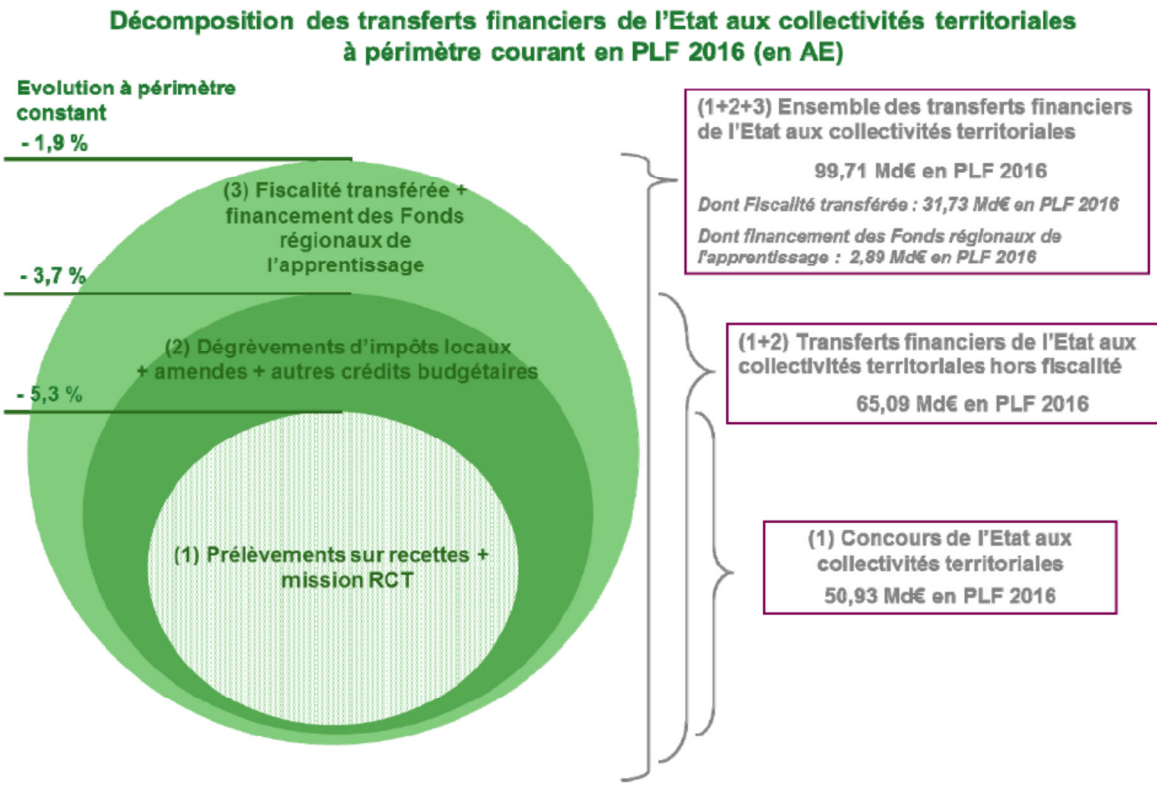
Annexe n° 6 : évolution des finances régionales (2011-2015)

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	22,17	22,50	22,86	22,58	22,93	1,54 %	3,44 %
Fiscalité (hors DCRTP)	*12,14*	*12,30*	*12,58*	*13,64*	*14,98*	*9,80 %*	*23,40 %*
Fiscalité directe (hors DCRTP)	*4,33*	*4,44*	*4,74*	*4,63*	*4,81*	*3,78 %*	*11,03 %*
Fiscalité indirecte et autres taxes	7,81	7,86	7,84	9,01	10,18	12,89 %	30,26 %
Péréquation	0,00	0,00	-0,003	-0,002	0,001	-	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	9,73	9,92	10,00	8,64	7,60	-12,02 %	- 21,90 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,29	0,28	0,28	0,30	0,34	15,20 %	18,00 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	**16,70**	**17,15**	**17,57**	**17,83**	**18,33**	**2,80 %**	**9,72 %**
Dépenses de personnel	2,86	2,97	3,06	3,19	3,27	2,72 %	14,35 %
Achats de biens et services	1,79	1,88	2,00	2,04	2,08	1,94 %	16,09 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,92	7,17	7,38	7,38	7,55	2,30 %	9,08 %
Subventions de fonctionnement	4,54	4,48	4,47	4,44	4,74	6,64 %	4,49 %
Charges financières	0,56	0,60	0,61	0,62	0,63	2,03 %	11,30 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,03	0,06	0,06	0,17	0,06	-62,25 %	86,16 %
ÉPARGNE BRUTE	**5,47**	**5,35**	**5,30**	**4,75**	**4,60**	**-3,21 %**	**-15,76 %**
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	**2,10**	**2,26**	**2,42**	**2,43**	**2,87**	**18,27 %**	**36,36 %**
FCTVA	0,54	0,49	0,51	0,48	0,56	17,04 %	4,12 %
Subventions d'équipement reçues	1,22	1,34	1,39	1,41	1,61	14,39 %	31,34 %
Autres recettes	0,34	0,44	0,52	0,54	0,70	29,44 %	105,39 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	**8,55**	**8,47**	**8,93**	**9,23**	**9,51**	**3,03 %**	**11,15 %**
Dépenses d'équipement	2,86	2,80	2,75	2,88	3,00	4,04 %	4,77 %
Subventions d'équipement versées	5,29	5,29	5,78	5,92	5,95	0,51 %	12,38 %
Autres dépenses	0,40	0,38	0,40	0,43	0,56	31,00 %	40,38 %

En Md€	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution N/N-1	Évolution 2015/2011
Encours de la dette	**17,98**	**19,12**	**20,28**	**22,01**	**24,10**	**9,50 %**	**34,02 %**
Emprunts remboursés	*1,55*	*1,34*	*1,58*	*1,55*	*1,65*	*6,76 %*	*6,49 %*
Emprunts souscrits	*2,75*	*2,71*	*3,01*	*3,56*	*4,13*	*15,95 %*	*50,33 %*
Ratio de désendettement	*3,29*	*3,58*	*3,83*	*4,63*	*5,24*		

Source : Cour des comptes- données DGFiP

Annexe n° 7 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales



Source : PLF 2016

Annexe n° 8 : évolution de la DGF pour la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin (2014-2019)

Prélèvement cumulé pour "contribution au redressement des	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prélèv. CU de Cherbourg en STATU QUO	**-666 206**	**-2 296 190**	**-3 926 174**	**-5 551 717**	-5 551 717	-5 551 717
CHERBOURG-OCTEVILLE	-449 541	-1 549 418	-2 649 295	-3 746 175	-3 746 175	-3 746 175
EQUEURDREVILLE-HAINNEVILLE	-135 981	-468 681	-801 381	-1 133 175	-1 133 175	-1 133 175
GLACERIE (LA)	-37 872	-130 532	-223 192	-315 600	-315 600	-315 600
QUERQUEVILLE	-31 292	-107 853	-184 414	-260 767	-260 767	-260 767
TOURLAVILLE	-116 586	-401 833	-687 080	-971 550	-971 550	-971 550
Total communes en STATU QUO	**-771 272**	**-2 658 317**	**-4 545 363**	**-6 427 267**	**-6 427 267**	**-6 427 267**
Prélèvement Communes + EPCI STATU	**-1 437 478**	**-4 954 508**	**-8 471 537**	**-11 978 983**	**-11 978 983**	**-11 978 983**
Prélèvement COMMUNE NOUVELLE			**-4 954 508**	**-4 954 508**	**-4 954 508**	**-4 954 508**
BILAN Prélèvement = Commune nouvelle - Statu quo			**3 517 030**	**7 024 476**	**7 024 476**	**7 024 476**

Source : Cherbourg-en-Cotentin

Dotation forfaitaire hors dot. comp. et hors prélèv. "contrib. red. fin. pub."	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CHERBOURG-OCTEVILLE	9 635 951	9 516 597	9 409 178	9 313 695	9 230 147	9 158 535
EQUEURDREVILLE-HAINNEVILLE	3 541 161	3 541 161	3 541 161	3 541 161	3 541 161	3 541 161
GLACERIE (LA)	1 082 445	1 075 061	1 068 415	1 062 508	1 057 339	1 052 908
QUERQUEVILLE	858 097	851 907	846 336	841 384	837 051	833 338
TOURLAVILLE	2 832 862	2 826 094	2 820 003	2 814 589	2 809 852	2 805 791
Dot. forf. hors DC av. prélèv. STATU QUO	**17 950 516**	**17 810 820**	**17 685 094**	**17 573 337**	**17 475 550**	**17 391 733**
Dot. forf. hors DC avant prélèv. COMMUNE NOUVELLE			**17 810 820**	**17 810 820**	**17 810 820**	17 805 485
BILAN Dot. forf. hors DC avant prélèv. = Commune nouvelle - Sta			**125 726**	**237 483**	**335 270**	**413 752**

Source : Cherbourg-en-Cotentin

Dot. de comp. (ex comp. salaires)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dot. comp. CU de Cherbourg en STATU	**3 898 425**	**3 811 055**	**3 740 074**	**3 676 225**	**3 622 541**	**3 568 857**
CHERBOURG-OCTEVILLE	4 210 391	4 116 029	4 039 369	3 970 410	3 912 430	3 854 449
EQUEURDREVILLE-HAINNEVILLE	1 095 524	1 070 971	1 051 025	1 033 082	1 017 996	1 002 910
GLACERIE (LA)	0	0	0	0	0	0
QUERQUEVILLE	42 613	41 658	40 882	40 184	39 597	39 011
TOURLAVILLE	299 497	292 785	287 332	282 426	278 302	274 178
Total communal en STATU QUO	**5 648 025**	**5 521 443**	**5 418 607**	**5 326 103**	**5 248 325**	**5 170 547**
Dot. comp. communes + EPCI STATU QU	**9 546 450**	**9 332 498**	**9 158 682**	**9 002 328**	**8 870 866**	**8 739 404**
Dot. comp. COMMUNE NOUVELLE			**9 332 498**	**9 332 498**	**9 332 498**	9 194 194
BILAN Dot. comp. = Commune nouvelle - Statu quo			**173 816**	**330 169**	**461 631**	**454 790**

Source : Cherbourg-en-Cotentin

Annexe n° 9 : évolution constatée des dépenses des collectivités locales (2013-2015) (hors syndicats[338])

en Md€	**2013**	**2014**	**2015**
Dépenses totales	**245,5**	**246,2**	**243,2**
évolution annuelle en %		*+ 0,3 %*	*- 1,2 %*
Bloc communal	150,5	149,5	147,5
évolution annuelle en %		*- 0,7 %*	*- 1,3 %*
Départements	68,8	70,2	68,9
évolution annuelle en %		*+ 2,0 %*	*- 1,9 %*
Régions	26,1	26,5	26,8
évolution annuelle en %		*+ 1,4 %*	*+ 1,2 %*
Dépenses de fonctionnement	**185,5**	**190,8**	**193,1**
évolution annuelle en %		*+ 2,8 %*	*+ 1,2 %*
Bloc communal	111,2	114,5	116,5
évolution annuelle en %		*+ 3,0 %*	*+ 1,7 %*
Départements	57,1	58,7	58,6
évolution annuelle en %		*+ 2,8 %*	*- 0,2 %*
Régions	17,2	17,5	18,1
évolution annuelle en %		*+ 1,7 %*	*+ 2,9 %*

Source : Cour des comptes – données Insee

[338] La déclinaison de l'ODEDEL par catégories dans le projet de loi de finances pour 2016 a exclu les syndicats de son périmètre.

Annexe n° 10 : simulation de prospective financière relative aux communes de plus de 100 000 habitants, hors Paris (2016-2020)

Scénario n°1 - Ajustement par la dette

Par défaut, on retient l'hypothèse d'un FRNG inchangé sur la période.

1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)

en milliers d'euros	n-1 2015	n 2016	n+1 2017	n+2 2018	n+3 2019	n+4 2020	*Variation annuelle moyenne* *2015 / 2011*	 *2020 / 2016*
Produits flexibles	6 561 797	6 768 890	6 982 972	7 204 301	7 433 144	7 669 777	*3,1%*	*3,2%*
Dont ressources fiscales propres	*5 546 055*	*5 701 345*	*5 860 982*	*6 025 090*	*6 193 792*	*6 367 218*	*2,8%*	*2,8%*
Dont ressources d'exploitation	*1 015 742*	*1 067 545*	*1 121 990*	*1 179 211*	*1 239 351*	*1 302 558*	*5,1%*	*5,1%*
+ Produits rigides	4 154 280	3 988 518	3 855 100	3 782 216	3 713 651	3 649 160	*-1,4%*	*-2,2%*
Dont dotations et participations	2 701 877	2 589 962	2 534 005	2 534 005	2 534 005	2 534 005	*-1,4%*	*-0,5%*
Dont fiscalité reversée par l'Interco et l'Etat	1 452 403	1 368 905	1 290 206	1 216 032	1 146 122	1 080 232	*-1,4%*	*-5,7%*
Dont production immobilisée, travaux en régie	28 462	29 651	30 889	32 180	33 524	34 924	*-14,2%*	*4,2%*
= Produits de gestion (a)	**10 744 540**	**10 757 407**	**10 838 072**	**10 986 518**	**11 146 794**	**11 318 937**	*1,2%*	*1,3%*
Charges à caractère général	1 950 306	1 954 206	1 958 115	1 962 031	1 965 955	1 969 887	*0,2%*	*0,2%*
+ Charges de personnel	5 477 186	5 521 003	5 595 537	5 651 492	5 679 750	5 708 148	*2,3%*	*0,8%*
+ Subventions de fonctionnement	1 281 420	1 291 672	1 302 005	1 312 421	1 322 921	1 333 504	*0,8%*	*0,8%*
+ Autres charges de gestion	342 689	353 998	365 680	377 748	390 213	403 090	*3,3%*	*3,3%*
= Charges de gestion (b)	**9 051 601**	**9 120 880**	**9 221 337**	**9 303 692**	**9 358 839**	**9 414 630**	*1,7%*	*0,8%*
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	**1 692 939**	**1 636 528**	**1 616 736**	**1 682 826**	**1 787 956**	**1 904 307**	*-1,1%*	*3,9%*
en % des produits de gestion	*15,8%*	*15,2%*	*14,9%*	*15,3%*	*16,0%*	*16,8%*		
+ Résultat financier réel	-242 563	-239 682	-244 661	-258 149	-278 016	-296 840	*0,0%*	*5,5%*
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	293 369	233 095	223 996	215 253	206 851	198 777		*-3,9%*
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		6 587	20 665	42 896	71 165	98 063		*96,4%*
- Subventions exceptionnelles	125 802	125 802	125 802	125 802	125 802	125 802	*9,3%*	*0,0%*
+ Solde des opérations d'aménagements	-854	0	0	0	0	0	*0,4%*	*s.o.*
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	-16 852	0	0	0	0	0	*N.C.*	*s.o.*
= CAF brute	**1 306 867**	**1 271 044**	**1 246 273**	**1 298 875**	**1 384 137**	**1 481 666**	*-2,7%*	*3,9%*
en % des produits de gestion	*12,2%*	*11,8%*	*11,5%*	*11,8%*	*12,4%*	*13,1%*		

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)

en milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul *2015 / 2011*	Cumul *2020 / 2016*
CAF brute	1 308 576	1 271 044	1 246 273	1 298 875	1 384 137	1 481 666	6 608 079	6 681 995
- Remboursement de la dette en capital ancienne	870 859	933 285	1 000 186	1 071 883	1 148 719	1 231 063	4 273 859	5 385 136
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	38 089	84 369	176 175	268 114	s.o	566 747
= CAF nette (c)	**436 008**	**337 759**	**207 998**	**142 623**	**59 244**	**-17 511**	**2 334 220**	**730 112**
en % des produits de gestion	*4,1%*	*3,1%*	*1,9%*	*1,3%*	*0,5%*	*-0,2%*		
Taxes locales d'équipement	3 879	3 879	3 879	3 879	3 879	3 879	110 393	19 397
+ FCTVA	274 236	291 979	291 979	291 979	405 080	405 080	1 341 739	1 686 097
+ Subventions d'investissement	337 305	337 305	337 305	337 305	337 305	337 305	2 069 044	1 686 526
+ Produits de cession	275 199	413 809	413 809	413 809	413 809	413 809	1 265 910	2 069 044
+ Autres recettes	115 067	44 840	44 840	44 840	44 840	44 840	224 200	224 200
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	**1 005 686**	**1 091 812**	**1 091 812**	**1 091 812**	**1 204 914**	**1 204 914**	5 011 286	5 685 265
Financement propre disponible (c-d)	**1 441 694**	**1 429 571**	**1 299 810**	**1 234 435**	**1 264 158**	**1 187 402**	**7 345 505**	**6 415 376**
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*81,0%*	*79,0%*	*71,8%*	*49,3%*	*50,5%*	*47,4%*	*69,6%*	*59,0%*
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	1 780 359	1 780 359	1 780 359	2 470 000	2 470 000	2 470 000	10 559 022	10 970 718
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	276 021	276 021	276 021	300 000	300 000	300 000	1 472 662	1 452 042
- Dons, subventions et prises de participation en nature	52 290	36 502	36 502	36 502	36 502	36 502	182 512	182 512
- Participations et inv. financiers nets	-53 759	-22 478	-22 478	-22 478	-22 478	-22 478	-112 389	-112 389
- Var. stocks de terrains, biens et produits	0	-19	-19	-19	-19	-19	-93	-93
- Charges à répartir	31 167	12 228	12 228	12 228	12 228	12 228	61 138	61 138
- Var. autres dettes et cautionnements	-4 361	14 782	14 782	14 782	14 782	14 782	73 908	73 908
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	-1 106	-2 547	-2 547	-2 547	-2 547	-2 547	-12 733	-12 733
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-640 023**	**-665 277**	**-795 039**	**-1 574 033**	**-1 544 311**	**-1 621 066**	**-4 922 681**	**-6 199 727**
Nouveaux emprunts de l'année*	897 035	665 277	795 039	1 574 033	1 544 311	1 621 066	4 941 807	**6 199 727**
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	253 750	0	0	0	0	0	19 126	0

**y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne*

3. La situation bilancielle prospective (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)

en milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global (FRNG)	552 507	552 507	552 507	552 507	552 507	552 507
en nombre de jours de charges courantes	*21,6*	*21,6*	*21,3*	*21,1*	*21,0*	*20,8*
Encours de dette	9 227 116	8 959 108	8 715 872	9 133 653	9 353 071	9 474 960
dont dettes antérieurement contractées	9 227 116	8 293 831	7 293 645	6 221 762	5 073 043	3 841 981
dont dettes nouvellement contractées		665 277	1 422 227	2 911 891	4 280 027	5 632 979
Capacité de désendettement (dette/ CAF) **en années**	**7,1**	**7,0**	**7,0**	**7,0**	**6,8**	**6,4**
Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pdts gestion	*10,8%*	*10,9%*	*11,8%*	*12,9%*	*14,4%*	*15,9%*
Taux d'intérêt apparent de la dette	*3,2%*	*2,7%*	*2,8%*	*2,8%*	*3,0%*	*3,1%*

Scenario n°2 - Simulation libre (les cellules jaunes doivent être saisies suivant les hypothèses retenues en concertation avec les services de l'ordonnateur)

1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°2 libre)

en milliers d'euros	n-1 2015	n 2016	n+1 2017	n+2 2018	n+3 2019	n+4 2020	*Variation annuelle moyenne* *2015 / 2011*	 *2020 / 2016*
Produits flexibles	6 561 797	6 768 890	6 982 972	7 204 301	7 433 144	7 669 777	*3,1%*	*3,2%*
Dont ressources fiscales propres	*5 546 055*	5 701 345	5 860 982	6 025 090	6 193 792	6 367 218	*2,8%*	*2,8%*
Dont ressources d'exploitation	*1 015 742*	1 067 545	1 121 990	1 179 211	1 239 351	1 302 558	*5,1%*	*5,1%*
+ Produits rigides	4 154 280	3 988 518	3 855 100	3 782 216	3 713 651	3 649 160	*-1,4%*	*-2,2%*
Dont dotations et participations	2 701 877	2 589 962	2 534 005	2 534 005	2 534 005	2 534 005	*-1,4%*	*-0,5%*
Dont fiscalité reversée par l'Interco et l'Etat	1 452 403	1 368 905	1 290 206	1 216 032	1 146 122	1 080 232	*-1,4%*	*-5,7%*
Dont production immobilisée, travaux en régie	28 462	29 651	30 889	32 180	33 524	34 924	*-14,2%*	*4,2%*
= Produits de gestion (a)	**10 744 540**	**10 757 407**	**10 838 072**	**10 986 518**	**11 146 794**	**11 318 937**	*1,2%*	*1,3%*
Charges à caractère général	1 950 306	1 954 206	1 958 115	1 962 031	1 965 955	1 969 887	*0,2%*	*0,2%*
+ Charges de personnel	5 477 186	5 619 593	5 796 610	5 932 830	6 069 285	6 208 879	*2,3%*	*2,5%*
+ Subventions de fonctionnement	1 281 420	1 291 672	1 302 005	1 312 421	1 322 921	1 333 504	*0,8%*	*0,8%*
+ Autres charges de gestion	342 689	353 998	365 680	377 748	390 213	403 090	*3,3%*	*3,3%*
= Charges de gestion (b)	**9 051 601**	**9 219 469**	**9 422 410**	**9 585 030**	**9 748 374**	**9 915 360**	*1,7%*	*1,8%*
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	**1 692 939**	**1 537 938**	**1 415 663**	**1 401 488**	**1 398 420**	**1 403 577**	*-1,1%*	*-2,3%*
en % des produits de gestion	*15,8%*	*14,3%*	*13,1%*	*12,8%*	*12,5%*	*12,4%*		
+ Résultat financier réel	-242 563	-240 668	-255 559	-279 848	-305 714	-333 977	*1,8%*	*8,5%*
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	293 369	233 095	223 996	215 253	206 851	198 777		*-3,9%*
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		7 573	31 563	64 595	98 863	135 200		*105,6%*
- Subventions exceptionnelles	125 802	*125 802*	*125 802*	*125 802*	*125 802*	*125 802*	*9,3%*	*0,0%*
+ Solde des opérations d'aménagements	-854	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0,4%*	*s.o.*
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	-16 852	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*N.C.*	*s.o.*
= CAF brute	**1 306 867**	**1 171 469**	**1 034 302**	**995 837**	**966 904**	**943 798**	*-2,7%*	*-5,3%*
en % des produits de gestion	*12,2%*	*11,0%*	*9,7%*	*9,2%*	*8,9%*	*8,5%*		

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°2 libre)

en milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul *2015 / 2011*	Cumul *2020 / 2016*
CAF brute	1 308 576	1 171 469	1 034 302	995 837	966 904	943 798	6 608 079	5 112 311
- Remboursement de la dette en capital ancienne	870 859	933 285	1 000 186	1 071 883	1 148 719	1 231 063	4 273 859	5 385 136
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	43 790	142 131	249 273	370 747	s.o	805 940
= CAF nette (c)	**436 008**	**238 184**	**-9 675**	**-218 176**	**-431 087**	**-658 011**	**2 334 220**	**-1 078 765**
en % des produits de gestion	*4,1%*	*2,2%*	*-0,1%*	*-2,0%*	*-3,9%*	*-5,8%*		
Taxes locales d'équipement	3 879	3 879	3 879	3 879	3 879	3 879	110 393	19 397
+ FCTVA	274 236	291 979	291 979	405 080	405 080	405 080	1 341 739	1 799 198
+ Subventions d'investissement	337 305	337 305	337 305	337 305	337 305	337 305	2 069 044	1 686 526
+ Produits de cession	275 199	413 809	413 809	413 809	413 809	413 809	1 265 910	2 069 044
+ Autres recettes	115 067	44 840	44 840	44 840	44 840	44 840	224 200	224 200
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	**1 005 686**	**1 091 812**	**1 091 812**	**1 204 914**	**1 204 914**	**1 204 914**	5 011 286	5 798 366
Financement propre disponible (c-d)	**1 441 694**	**1 329 996**	**1 082 138**	**986 738**	**773 826**	**546 902**	**7 345 505**	**4 719 600**
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*79,7%*	*73,9%*	*43,9%*	*40,2%*	*31,7%*	*22,7%*	*69,6%*	*41,2%*
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	1 780 359	1 780 359	2 470 000	2 470 000	2 470 000	2 470 000	10 559 022	11 660 359
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	276 021	276 021	276 021	300 000	300 000	300 000	1 472 662	1 452 042
- Dons, subventions et prises de participation en nature	52 290	36 502	36 502	36 502	36 502	36 502	182 512	182 512
- Participations et inv. financiers nets	-53 759	-22 478	-22 478	-22 478	-22 478	-22 478	-112 389	-112 389
- Var. stocks de terrains, biens et produits	0	-19	-19	-19	-19	-19	-93	-93
- Charges à répartir	31 167	12 228	12 228	12 228	12 228	12 228	61 138	61 138
- Var. autres dettes et cautionnements	-4 361	14 782	14 782	14 782	14 782	14 782	73 908	73 908
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	-1 106	-2 547	-2 547	-2 547	-2 547	-2 547	-12 733	-12 733
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-640 023**	**-764 852**	**-1 702 352**	**-1 821 731**	**-2 034 642**	**-2 261 566**	**-4 941 807**	**-8 585 144**
Nouveaux emprunts de l'année*	897 035	764 852	1 702 352	1 821 731	2 034 642	2 261 566	4 941 807	**8 585 144**
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	253 750	0	0	0	0	0	19 126	0

**y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne*

3. La situation bilancielle prospective (scenario n°2 libre)

en milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global (FRNG)	552 507	552 507	552 507	552 507	552 507	552 507
en nombre de jours de charges courantes	*21,6*	*21,3*	*20,9*	*20,5*	*20,1*	*19,7*
Encours de dette	9 227 116	9 058 683	9 717 059	10 324 777	10 961 427	11 621 184
dont dettes antérieurement contractées	9 227 116	8 293 831	7 293 645	6 221 762	5 073 043	3 841 981
dont dettes nouvellement contractées		764 852	2 423 414	4 103 015	5 888 384	7 779 203
Capacité de désendettement (dette/ CAF) **en années**	**7,1**	**7,7**	**9,4**	**10,4**	**11,3**	**12,3**
Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pdts gestion	*10,8%*	*10,9%*	*12,0%*	*13,6%*	*15,3%*	*17,1%*
Taux d'intérêt apparent de la dette	*3,2%*	*2,7%*	*2,6%*	*2,7%*	*2,8%*	*2,9%*

Annexe n° 11 : simulation de prospective financière relative aux communes de plus de 20 000 à 50 000 habitants (2016-2020)

Scénario n°1 - Ajustement par la dette

Par défaut, on retient l'hypothèse d'un FRNG inchangé sur la période.

1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)

en milliers d'euros	n-1 2015	n 2016	n+1 2017	n+2 2018	n+3 2019	n+4 2020	*Variation annuelle moyenne* *2015 / 2011*	 *2020 / 2016*
Produits flexibles	8 530 850	8 662 324	8 796 473	8 933 347	9 072 997	9 215 475	*1,9%*	*1,6%*
Dont ressources fiscales propres	*7 295 968*	*7 434 592*	*7 575 849*	*7 719 790*	*7 866 466*	*8 015 929*	*1,9%*	*1,9%*
Dont ressources d'exploitation	*1 234 882*	*1 227 732*	*1 220 624*	*1 213 557*	*1 206 531*	*1 199 546*	*2,3%*	*-0,6%*
+ Produits rigides	6 104 348	6 118 227	6 138 904	6 217 833	6 299 297	6 383 371	*0,3%*	*1,1%*
Dont dotations et participations	3 648 229	3 536 653	3 480 865	3 480 865	3 480 865	3 480 865	*-1,7%*	*-0,4%*
Dont fiscalité reversée par l'Interco et l'Etat	2 456 119	2 531 884	2 609 986	2 690 498	2 773 493	2 859 048	*3,8%*	*3,1%*
Dont production immobilisée, travaux en régie	51 383	49 690	48 053	46 469	44 938	43 457	*-2,2%*	*-3,3%*
= Produits de gestion (a)	**14 686 581**	**14 780 551**	**14 935 377**	**15 151 180**	**15 372 294**	**15 598 846**	*1,2%*	*1,4%*
Charges à caractère général	3 034 045	3 040 113	3 046 193	3 052 286	3 058 390	3 064 507	*0,2%*	*0,2%*
+ Charges de personnel	7 840 324	7 997 131	8 201 058	8 344 576	8 486 434	8 630 703	*2,8%*	*1,9%*
+ Subventions de fonctionnement	1 148 429	1 147 280	1 146 133	1 144 987	1 143 842	1 142 698	*-0,1%*	*-0,1%*
+ Autres charges de gestion	469 322	471 199	473 084	474 977	476 877	478 784	*0,4%*	*0,4%*
= Charges de gestion (b)	**12 492 120**	**12 655 723**	**12 866 468**	**13 016 825**	**13 165 542**	**13 316 692**	*1,8%*	*1,3%*
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	**2 194 461**	**2 124 828**	**2 068 909**	**2 134 355**	**2 206 752**	**2 282 154**	*-1,6%*	*1,8%*
en % des produits de gestion	*14,9%*	*14,4%*	*13,9%*	*14,1%*	*14,4%*	*14,6%*		
+ Résultat financier réel	-369 045	362 491	355 894	340 098	316 565	294 255	*0,0%*	*-5,1%*
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	475 935	-362 491	-356 053	-349 729	-343 518	-337 417		*-1,8%*
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		0	158	9 631	26 953	43 162		*s,o*
- Subventions exceptionnelles	26 390	26 390	26 390	26 390	26 390	26 390	*2,9%*	*0,0%*
+ Solde des opérations d'aménagements	-2 168	-2 168	-2 168	-2 168	-2 168	-2 168	*-0,7%*	*0,0%*
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	28 313	28 313	28 313	28 313	28 313	28 313	*N.C.*	*0,0%*
= CAF brute	**1 825 171**	**2 487 073**	**2 424 559**	**2 474 208**	**2 523 071**	**2 576 164**	*-1,7%*	*0,9%*
en % des produits de gestion	*12,5%*	*16,8%*	*16,2%*	*16,3%*	*16,4%*	*16,5%*		

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)

en milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul *2015 / 2011*	Cumul *2020 / 2016*
CAF brute	1 829 506	2 487 073	2 424 559	2 474 208	2 523 071	2 576 164	8 930 006	12 485 077
- Remboursement de la dette en capital ancienne	1 040 580	1 099 840	1 162 474	1 228 676	1 298 648	1 372 604	4 939 416	6 162 242
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	0	915	54 846	105 423	s.o	161 184
= CAF nette (c)	**784 591**	**1 387 233**	**1 262 085**	**1 244 617**	**1 169 578**	**1 098 137**	**3 990 591**	**6 161 650**
en % des produits de gestion	*5,3%*	*9,4%*	*8,5%*	*8,2%*	*7,6%*	*7,0%*		
Taxes locales d'équipement	39 083	39 983	40 904	41 846	42 810	43 796	299 924	209 339
+ FCTVA	458 364	427 509	427 509	427 509	574 000	574 000	2 075 642	2 430 526
+ Subventions d'investissement	701 639	710 597	710 597	710 597	710 597	710 597	3 552 987	3 552 987
+ Produits de cession	311 740	361 826	361 826	361 826	361 826	361 826	1 809 129	1 809 129
+ Autres recettes	160 676	67 202	67 202	67 202	67 202	67 202	336 011	336 011
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	**1 671 501**	**1 607 117**	**1 608 038**	**1 608 980**	**1 756 436**	**1 757 422**	8 073 693	8 337 992
Financement propre disponible (c-d)	**2 456 093**	**2 994 350**	**2 870 122**	**2 853 597**	**2 926 013**	**2 855 559**	**12 064 284**	**14 499 642**
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*94,2%*	*112,7%*	*108,1%*	*80,5%*	*82,5%*	*80,6%*	*78,2%*	*92,4%*
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	2 606 759	2 606 759	2 606 759	3 500 000	3 500 000	3 500 000	15 420 408	15 713 519
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	159 093	159 093	159 093	175 000	170 000	170 000	838 769	833 186
- Dons, subventions et prises de participation en nature	75 052	75 011	75 011	75 011	75 011	75 011	375 056	375 056
- Participations et inv. financiers nets	7 751	7 751	7 751	7 751	7 751	7 751	-18 901	38 754
- Var. stocks de terrains, biens et produits	-1	0	0	0	0	0	-7 882	0
- Charges à répartir	105 904	38 225	38 225	38 225	38 225	38 225	191 124	191 124
- Var. autres dettes et cautionnements	-2 252	582	582	582	582	582	2 911	2 911
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	-1 498	-1 316	-1 316	-1 316	-1 316	-1 316	-6 580	-6 580
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-496 214**	**108 245**	**-15 983**	**-941 656**	**-864 240**	**-934 694**	**-4 763 160**	**-2 648 328**
Nouveaux emprunts de l'année*	1 097 768	0	15 983	941 656	864 240	934 694	5 333 842	**2 756 573**
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	598 124	108 245	0	0	0	0	570 682	108 245

**y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne*

3. La situation bilancielle prospective (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)

en milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global (FRNG)	1 857 549	1 857 549	1 857 549	1 857 549	1 857 549	1 857 549
en nombre de jours de charges courantes	*52,3*	*55,2*	*54,2*	*53,5*	*52,8*	*52,1*
Encours de dette	11 327 659	10 227 819	9 081 328	8 793 392	8 304 138	7 760 805
dont dettes antérieurement contractées	11 327 659	10 227 819	9 065 345	7 836 669	6 538 021	5 165 417
dont dettes nouvellement contractées		0	15 983	956 724	1 766 117	2 595 389
Capacité de désendettement (dette/ CAF) **en années**	**6,2**	**4,1**	**3,7**	**3,6**	**3,3**	**3,0**
Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pdts gestion	*10,3%*	*5,0%*	*5,4%*	*5,9%*	*6,7%*	*7,6%*
Taux d'intérêt apparent de la dette	*4,2%*	*-3,5%*	*-3,9%*	*-3,9%*	*-3,8%*	*-3,8%*

Scenario n°2 - Simulation libre

1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°2 libre)

en milliers d'euros	n-1 2015	n 2016	n+1 2017	n+2 2018	n+3 2019	n+4 2020	*Variation annuelle moyenne* *2015 / 2011*	 *2020 / 2016*
Produits flexibles	8 530 850	8 662 324	8 796 473	8 933 347	9 072 997	9 215 475	*1,9%*	*1,6%*
Dont ressources fiscales propres	*7 295 968*	7 434 592	7 575 849	7 719 790	7 866 466	8 015 929	*1,9%*	*1,9%*
Dont ressources d'exploitation	*1 234 882*	1 227 732	1 220 624	1 213 557	1 206 531	1 199 546	*2,3%*	*-0,6%*
+ Produits rigides	6 104 348	6 118 227	6 138 904	6 217 833	6 299 297	6 383 371	*0,3%*	*1,1%*
Dont dotations et participations	3 648 229	3 536 653	3 480 865	3 480 865	3 480 865	3 480 865	*-1,7%*	*-0,4%*
Dont fiscalité reversée par l'Interco et l'Etat	2 456 119	2 531 884	2 609 986	2 690 498	2 773 493	2 859 048	*3,8%*	*3,1%*
Dont production immobilisée, travaux en régie	51 383	49 690	48 053	46 469	44 938	43 457	*-2,2%*	*-3,3%*
= Produits de gestion (a)	**14 686 581**	**14 780 551**	**14 935 377**	**15 151 180**	**15 372 294**	**15 598 846**	*1,2%*	*1,4%*
Charges à caractère général	3 034 045	3 040 113	3 046 193	3 052 286	3 058 390	3 064 507	*0,2%*	*0,2%*
+ Charges de personnel	7 840 324	8 083 374	8 378 417	8 617 202	8 858 484	9 106 522	*2,8%*	*3,0%*
+ Subventions de fonctionnement	1 148 429	1 147 280	1 146 133	1 144 987	1 143 842	1 142 698	*-0,1%*	*-0,1%*
+ Autres charges de gestion	469 322	471 199	473 084	474 977	476 877	478 784	*0,4%*	*0,4%*
= Charges de gestion (b)	**12 492 120**	**12 741 967**	**13 043 828**	**13 289 451**	**13 537 592**	**13 792 510**	*1,8%*	*2,0%*
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	**2 194 461**	**2 038 584**	**1 891 549**	**1 861 728**	**1 834 701**	**1 806 336**	*-1,6%*	*-3,0%*
en % des produits de gestion	*14,9%*	*13,8%*	*12,7%*	*12,3%*	*11,9%*	*11,6%*		
+ Résultat financier réel	-369 045	362 491	347 918	325 523	302 375	277 092	*0,6%*	*-6,5%*
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	475 935	-362 491	-356 053	-349 729	-343 518	-337 417		*-1,8%*
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		0	8 134	24 206	41 143	60 325		*s,o*
- Subventions exceptionnelles	26 390	*26 390*	*26 390*	*26 390*	*26 390*	*26 390*	*2,9%*	*0,0%*
+ Solde des opérations d'aménagements	-2 168	*-2 168*	*-2 168*	*-2 168*	*-2 168*	*-2 168*	*-0,7%*	*0,0%*
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	28 313	*28 313*	*28 313*	*28 313*	*28 313*	*28 313*	*N.C.*	*0,0%*
= CAF brute	**1 825 171**	**2 400 830**	**2 239 223**	**2 187 007**	**2 136 831**	**2 083 183**	*-1,7%*	*-3,5%*
en % des produits de gestion	*12,5%*	*16,2%*	*15,0%*	*14,5%*	*14,0%*	*13,4%*		

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°2 libre)

en milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul *2015 / 2011*	Cumul *2020 / 2016*
CAF brute	1 829 506	2 400 830	2 239 223	2 187 007	2 136 831	2 083 183	8 930 006	11 047 074
- Remboursement de la dette en capital ancienne	1 040 580	1 099 840	1 162 474	1 228 676	1 298 648	1 372 604	4 939 416	6 162 242
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	0	47 037	96 597	156 155	s.o	299 789
= CAF nette (c)	**784 591**	**1 300 990**	**1 076 749**	**911 294**	**741 587**	**554 424**	**3 990 591**	**4 585 043**
en % des produits de gestion	*5,3%*	*8,8%*	*7,2%*	*6,0%*	*4,8%*	*3,6%*		
Taxes locales d'équipement	39 083	306 833	313 901	321 132	328 529	336 097	299 924	1 606 491
+ FCTVA	458 364	427 509	427 509	574 000	574 000	574 000	2 075 642	2 577 017
+ Subventions d'investissement	701 639	710 597	710 597	710 597	710 597	710 597	3 552 987	3 552 987
+ Produits de cession	311 740	361 826	361 826	361 826	361 826	361 826	1 809 129	1 809 129
+ Autres recettes	160 676	67 202	67 202	67 202	67 202	67 202	336 011	336 011
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	**1 671 501**	**1 873 966**	**1 881 035**	**2 034 757**	**2 042 155**	**2 049 722**	8 073 693	9 881 635
Financement propre disponible (c-d)	**2 456 093**	**3 174 956**	**2 957 783**	**2 946 051**	**2 783 741**	**2 604 147**	**12 064 284**	**14 466 678**
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*92,4%*	*119,5%*	*83,6%*	*83,3%*	*78,8%*	*73,8%*	*78,2%*	*87,3%*
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	2 606 759	2 606 759	3 500 000	3 500 000	3 500 000	3 500 000	15 420 408	16 606 759
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	159 093	159 093	159 093	175 000	170 000	170 000	838 769	833 186
- Dons, subventions et prises de participation en nature	75 052	75 011	75 011	75 011	75 011	75 011	375 056	375 056
- Participations et inv. financiers nets	7 751	7 751	7 751	7 751	7 751	7 751	-18 901	38 754
- Var. stocks de terrains, biens et produits	-1	0	0	0	0	0	-7 882	0
- Charges à répartir	105 904	38 225	38 225	38 225	38 225	38 225	191 124	191 124
- Var. autres dettes et cautionnements	-2 252	582	582	582	582	582	2 911	2 911
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	-1 498	-1 316	-1 316	-1 316	-1 316	-1 316	-6 580	-6 580
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-496 214**	**288 851**	**-821 563**	**-849 202**	**-1 006 512**	**-1 186 106**	**-5 333 842**	**-3 574 532**
Nouveaux emprunts de l'année*	1 097 768	0	821 563	849 202	1 006 512	1 186 106	5 333 842	**3 863 384**
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	598 124	288 851	0	0	0	0	570 682	288 851

**y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne*

3. La situation bilancielle prospective (scenario n°2 libre)

en milliers d'euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global (FRNG)	1 857 549	1 857 549	1 857 549	1 857 549	1 857 549	1 857 549
en nombre de jours de charges courantes	*52,3*	*54,8*	*53,4*	*52,3*	*51,3*	*50,2*
Encours de dette	11 327 659	10 227 819	9 886 907	9 460 397	9 071 664	8 729 012
dont dettes antérieurement contractées	11 327 659	10 227 819	9 065 345	7 836 669	6 538 021	5 165 417
dont dettes nouvellement contractées		0	821 563	1 623 728	2 533 643	3 563 595
Capacité de désendettement (dette/ CAF) **en années**	**6,2**	**4,3**	**4,4**	**4,3**	**4,2**	**4,2**
Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pdts gestion	*10,3%*	*5,0%*	*5,5%*	*6,3%*	*7,1%*	*8,0%*
Taux d'intérêt apparent de la dette	*4,2%*	*-3,5%*	*-3,5%*	*-3,4%*	*-3,3%*	*-3,2%*

Annexe n° 12 : les impôts perçus par les collectivités locales (1)

FISCALITE PERCUE PAR LES REGIONS	FISCALITE PERCUE PAR LES DEPARTEMENTS	FISCALITE PERCUE PAR LE BLOC COMMUNAL
	Taxes sur propriétés bâties	Taxes foncières et d'habitation (dont CFE)
TICPE	Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme (dont DMTO)	Taxes et participations liées à l'urba. et environnement
CVAE	CVAE	CVAE
FNGIR	FNGIR	FNGIR
Fiscalité reversée (autre que FNGIR)	Fiscalité reversée (autre que FNGIR)	Taxes sur les surfaces commerciales
Imposition forfaitaire des entreprises en réseau	Imposition forfaitaire des entreprises en réseau	Imposition forfaitaire des entreprises en réseau
Taxes liées aux véhicules	Taxes liées aux véhicules	
Impôts et taxes en Ile-de-France	Impôts et taxes spécifiques liés à la production énergétique et indust.	Impôts et taxes spécifiques liés à la production énergétique et indust.
Impôts et taxes en Corse	Impôts et taxes spécifiques liés aux activités de service	Impôts et taxes spécifiques liés aux activités de service
Autres impôts locaux ou assimilés	Autres impôts locaux ou assimilés	Autres impôts locaux ou assimilés
Impôts et taxes d'Outre-Mer	Impôts et taxes d'Outre-Mer	Impôts et taxes d'Outre-Mer
	Taxes pour utilisation des services publics	Taxes pour utilisation des services publics
Autres taxes	Autres taxes	Autres taxes
		Autres reversements de fiscalité

(1) Les communes perçoivent par l'intermédiaire de leurs groupements des produits de la fiscalité *via* les attributions de compensation et les dotations de solidarité communautaire.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 13 : liste exhaustive des compensations versées au titre d'exonérations d'impôts locaux de 2011 à 2016 inclus, par impôt local

Compensations versées au titre de l'exonération			Modes d'évolution	Références légales	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1	Exonération des personnes de conditions modestes (ECF) - les titulaires de l'allocation solidarité ou supplémentaire d'invalidité ; - les bénéficiaires de l'AAH selon revenus ; - les redevables âgés de plus de 75 ans selon revenus	Annuelle	Article 21 de la loi de finances pour 1992 Art. 77 de la loi de finances pour 2010 Articles 1390 et 1391 du CGI	Bases de taxe foncière des contribuables exonérés de l'année précédant celle du versement de la compensation (N-1) X Taux de TFPB de 1991	Communes EPCI & Départements
	2	Abattement de 30% sur les bases des logements à usage locatif situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPPV)	Application de 2016 à 2020	Article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001, Art. 77 de la loi de finances pour 2010, Art. 1388 bis du CGI	Valeur de l'abattement de 30% appliquée aux bases de l'année X Taux TFPB de l'année précédente	Communes EPCI & Départements
		Exonération des logements pris à bail à réhabilitation, à compter du 1er janvier 2005 dans les conditions fixées par les articles L. 252-1 à L. 252-4 du code de la construction et de l'habitat	Application, quotité et durée de l'exonération à la discrétion des communes et groupements de communes à fiscalité propre	Article 108 de la loi 2005-32 du 18 janvier 2005 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Articles 1384 B et 1586 B	Compensation intégrale des pertes de recettes	
		Abattement de 30% sur les bases de certains logements faisant l'objet de travaux dans les DOM (travaux antisismiques)	Abattement de 5 ans au titre des travaux réalisés jusqu'au 31/12/2016	Article 44 de la loi programme pour l'outre-mer Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1388 ter du CGI	Valeur de l'abattement de 30% appliquée aux bases de l'année X Taux TFPB de l'année précédente	
	3	Exonérations des immeubles professionnels situés dans les zones franches urbaines ZFU 1ère génération ZFU 2ème génération ZFU 3ème génération	Durée 5 ans. Fin du dispositif d'exonération : 2014	Lois 96-987 du 14/11/1996, 2003-710 du 1er août 2003 et 2006-396 du 31/03/2006 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Articles 1383 B à C bis du CGI	Bases exonérées de l'année d'imposition X Taux 1996 (1ère génération) Taux 2003 (2ème génération) Taux 2005 (3ème génération)	Communes EPCI & Départements
	4	Abattement dégressif des bases des immeubles situés dans les Zones franches globales d'activités des DOM	Application à compter de 2010 jusqu'en 2018	Article 6 de la loi de développement économique des départements d'outre-mer 2009-594 du 27 mai 2009 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1388 quinquies du CGI	Bases exonérées de l'année d'imposition X Taux 2009	Communes EPCI & Départements
	5	Exonération de 10 ans des constructions neuves en accession à la propriété	Annuelle	Article 128 de la loi de finances pour 1992 Article 92 de la loi de cohésion sociale 2005-32 du 18 janvier 2005 Article 23 de la loi g'engagement national pour le logement 2006-872 du 13 juillet 2006 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Articles 1384, 1384-0 A,1384 A, C et D et 1385 du CGI Articles L2335-3, L3334-17, L4332-11, L5214-23-2, L5215-35, et L5216-8-1 du CGCT	Compensation brute. Pour les extensions d'exonérations et les logements locatifs sociaux bénéficiant d'une décision d'octroi de prêt entre le 1er décembre 2005 et le 31 décembre 2014 : Bases exonérées en N-1 X Taux N-1.	Communes EPCI Sauf Extensions d'exonérations : de la 16ème ou 20ème à la 25ème ou 30ème année : Communes, EPCI et Départements
		Exonération de 15 ans pour des constructions neuves en accession à la propriété situées dans certains immeubles, les constructions neuves ou logements acquis à usage locatif affectés à l'habitation principale financés au moyen de prêts aidés par l'Etat, les logements neufs affectés à l'habitation principale en contrat de location-accession, les logements détenus par l'Etablissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais sous convention, et les locaux acquis, aménagés ou construits en vue de l'hébergement temporaire ou d'urgence. Extension d'exonération de 15 à 25 ans selon conditions de date d'octroi de prêt (entre 2004 et 2014) sauf pour les logements en accession à la propriété ou en location-accession.				
		Exonération de 20 ans pour les constructions neuves à usage locatif affectées à l'habitation principale si la chantier a été ouvert après le 1er janvier 2002 (conditions liées aux qualités environnementales). Extension d'exonération de 20 à 30 ans selon conditions de date d'octroi de prêt (entre 2004 et 2014).			Compensation nette. Pour les autres cas de figure : compensation brute - 10% du produit de la collectivité	
	6	Exonération des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions d'établissements	Durée: 5 ans, fin du dispositif au 31/12/2020	II-A de l'article 49 de la loi n°2014-1655 de finances rectificative pour 2014	Base exonérée de l'année d'imposition * taux 2014	Communes EPCI & Départements

		Compensations versées au titre de l'exonération	Modes d'évolution	Références légales	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	7	Exonération de 20% de la part communale des terres agricoles	Annuelle	Article 13 de la loi de finances pour 2006 Article 1394 B bis du CGI	Montant défini en 2006 (bases exonérées en 2006 par le taux 2205) évoluant chaque année selon le taux de croissance de la DGF	Communes EPCI
	8	Exonération de la part communale des terres agricoles de Corse	Annuelle	Article 3 de la loi portant statut fiscal Corse Article 1394 B du CGI	Bases exonérées en N X Taux 1994	Communes EPCI
	9	Exonération de la part communale des terrains plantés en bois	Annuelle	Article 6 de la loi d'orientation des forêts 2001-602 du 9 juillet 2001 Article 1395 du CGI	Bases exonérées en N-1 X Taux N-1	Communes EPCI
	10	Exonération de la part communale des terrains situés dans un site "Natura 2000"	Annuelle	Article 146 de la loi de développement des territoires ruraux 2005-157 du 23 février 2005 Article 1395 E du CGI	Bases exonérées en N X Taux 2003	Communes EPCI
	11	Exonération de la part communale des terres agricoles situées dans un parc national des départements d'outre-mer	Annuelle (selon engagement de gestion)	Article 24 de la loi sur les parcs nationaux, naturels et naturels marins 2006-436 du 14 avril 2006	Bases exonérées en N X Taux 2006	Communes EPCI
	12	Abattement dégressif des bases des immeubles situés dans les Zones franches globales d'activités des DOM	Application à compter de 2010 jusqu'en 2018	Article 7 de la loi de développement économique des départements d'outre-mer 2009-594 du 27 mai 2009 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1395 H du CGI	Bases exonérées en N X Taux 2009	Communes EPCI

Compensations versées au titre de l'exonération			Modes d'évolution	Références légales	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires
Taxe d'habitation	13	Exonération des personnes de conditions modestes (ECF) - les titulaires de l'allocation solidarité ou supplémentaire d'invalidité ; - les bénéficiaires de l'AAH selon revenus ; - les infirmes ou invalides selon revenus ; les personnes âgées de plus de 60 ans selon revenus ; - les veufs ou veuves selon revenus	Annuelle	Article 21 de la loi de finances pour 1992 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1414 du CGI	Bases exonérées en N-1 X Taux 1991	Communes EPCI
Taxe professionnelle - Contribution économique territoriale	14	Exonération dans les ZRR. Elle concerne : - les créations ; - les extensions ; - les changements d'exploitant	De plein droit pour une durée de 5 ans	Articles 52 de la loi d'aménagement du territoire du 4 février 1995, 95 de la loi de finances pour 1998, et 2, 3, 7 de la loi de développement des territoires ruraux du 23 février 2005 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1465 A du CGI	Bases exonérées en N X Taux 1994 pour les créations et extensions Taux 1997 pour les autres	Communes EPCI
		Exonération dans les ZFU. Il existe des ZFU de 1ère, 2ème et 3ème génération. L'exonération concerne les créations et les extensions dans les zones définies par décret	De plein droit pour 5 ans pour opérations réalisées jusqu'au 31 décembre 2014.	Articles 4 de la loi du pacte de relance de la ville du 14 novembre 1996, 27 de la loi de rénovation urbaine du 1er août 2003, et 29 de la loi d'égalité des chances du 31 mars 2006 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1466 A I quater, I quinquies et I sexies du CGI	Bases exonérées en N X Taux 1996 pour 1ère et 2ème générations Taux 2005 pour 3ème génération	Communes EPCI
	15	Abattement dégressif des bases des immeubles situés dans les Zones franches globales d'activité des DOM	Application à compter de 2010 jusqu'en 2018	Article 5 de la loi de développement économique des départements d'outre-mer 2009-594 du 27 mai 2009 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article 1466 F du CGI	Bases exonérées en N X Taux 2009	Communes EPCI
	16	Abattement part communale en Corse (pour mémoire : suppression des parts départementales et régionales)	Annuelle	Article 2 de la loi du statut fiscal de la Corse 94-1131 du 27 décembre 1994 Art 77 et 78 de la loi de finances pour 2010 Article 1472 A ter du CGI	bases exonérées N X Taux 1994	Communes EPCI (pour mémoire : départements et CTC)
	17	Exonération de CFE des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions d'établissements	Exonération de CFE des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions d'établissements	II-B de l'article 49 de la loi n°2014-1655 de finances rectificative pour 2014 Durée: 5 ans, fin du dispositif au 31/12/2020	Base exonérée de l'année d'imposition * taux 2014	Communes EPCI & Départements
		Exonération de CVAE des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions d'établissements	Exonération de CVAE des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) pour les créations et extensions	III de l'article 1586 noniès du CGI,article 2 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 Durée: 5 ans, fin du dispositif au 31/12/2020	Produit de la valeur ajoutée imposable N-1 x taux mentionné au 2 du II de l'article 1586 ter du CGI.	Communes EPCI départements et régions
	18	Réduction pour création d'entreprises (RCE)	Annuelle	Article 6 de la loi de finances pour 1987 Art 77 de la loi de finances pour 2010 Article d'évolution des compensations d'exonérations du PLF 2011 Article 1478 du CGI	bases exonérées N X Taux 1996 X 0,960 (pour mémoire : jusqu'en 2010 à partir de ce calcul d'un montant brut, compensation nette incluant une réfaction en fonction des recettes fiscales N-1)	Communes EPCI

Dotations de compensations d'anciennes compensations d'exonération			Modes d'évolution	Références légales	Modalités de calcul de la compensation	Collectivités bénéficiaires
Autres	19	Dotation unifiée des compensations spécifiques à la TP (DUCSTP)	Situation figée en 2010	Art 51 de la loi de finances pour 2011	Somme algébrique des montants reçus en 2010 au titre de la DCTP hors RCE et de la Réduction de la fraction recettes dans les bases TP des titulaires de BNC	Communes EPCI
	20	Dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DCTE-FDL) des départements et des régions / Fraction du périmètre des variables d'ajustement	Situation figée en 2010	Article 77 de la loi de finances pour 2010	Somme algébrique des montants reçus en 2010 au titre des allocations compensatrices liées aux dispositifs d'allègements : Pour les départements : de TFPB, de TH et de TP Pour les régions : de TFPB, de TFPNB, de TH et de TP	Départements régions et CTC
	21	Dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DCTE-FDL) des régions / Fraction non-ajustable	Situation figée en 2010	Article 77 de la loi de finances pour 2011		
	22	Compensation versée en contrepartie de la suppression des première et troisième catégories de l'imposition des spectacles, jeux et divertissements prévues à l'article 1560 du CGI dans sa version en vigueur le 1er janvier 2014 portant respectivement sur les réunions sportives et sur les courses d'automobile et les spectacles de tir aux pigeons	Situation figée en 2013	Article 21 de la loi n°2014-1654 de finances pour 2015	Somme algébrique des montants reçus en 2013 par les communes	Communes

Source : DGCL

Annexe n° 14 : tableau des allocations compensatrices et dotations de compensations d'exonérations minorées et non minorées par impôt local

Impôt local	Allocation compensatrice minorée	Allocation compensatrice non minorée
TH		Exonération des personnes de conditions modestes
Taxe foncière propriétés bâties	Exonération des personnes de conditions modestes	Abattement constructions antisismiques en DOM
	Abattement de 30 % pour les logements situés en zones urbaines sensibles (ZUS)	Exonérations dans les zones franches globales d'activité (DOM)
	Logements faisant l'objet de baux à réhabilitation	
	Exonérations dans les zones franches urbaines (ZFU)	
	Exonérations logements à caractère social	
	Exonérations quartiers prioritaires politique de la ville	
Taxe foncière propriétés non bâties	Terrains plantés en bois	Terres agricoles en Corse. Terres agricoles hors Corse parts communale et EPCI.
	Natura 2000	Parcs nationaux en outre-mer
		Exonérations dans les zones franches globales d'activité (DOM)
TP/ CFE/ CVAE	Exonérations dites de zone (CVAE et CFE) (ZRR – ZFU)	Exonérations (CVAE et CFE) dans les zones franches globales d'activité (DOM)
	Exonération de CFE des immeubles situés dans les quartiers politique de la ville pour les créations et extensions d'établissements.	Abattement part communale en Corse
	Réduction pour création d'entreprises (RCE)	
Dotations de compensations d'anciennes allocations compensatrices		
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	Minorée en totalité	
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE-FDL)	Une part variable minorée (moyenne de 39 % de la dotation minorée sur la période 2011/ 2015).	Une part variable non minorée

Source : Cour des comptes

Coefficients de minoration cumulés applicables en 2013 (non modifiés à 2016)

	Allocations compensatrices d'allègements de fiscalité			Dotations de compensation	
	Allocations compensatrices minorées depuis 2008	Allocations compensatrices minorées depuis 2009	Allocations compensatrices minorées depuis 2011	DUCSTP des communes / EPCI et DTCE-FDL des départements et des régions	Dotation de compensation de la réforme de la taxe annuelle sur les logements vacants
Coefficient applicable en 2010 (après cumul des précédents coefficients)	0,595986	0,784023			
Taux d'évolution annuel de 2011	0,925895	0,925895	0,925895	0,925895	
Coefficient applicable en 2011 (après cumul des précédents coefficients)	0,551821	0,725923	0,725923	0,925895	
Taux d'évolution annuel de 2012	0,835967	0,835967	0,835967	0,835967	
Coefficient applicable en 2012 (après cumul des précédents coefficients)	0,461304	0,606848	0,606848	0,774017	
Taux d'évolution annuel de 2013 (montant prévisionnel)	0,836759	0,836759	0,836759	0,836759	0,836759
Coefficient applicable en 2013 (après cumul des précédents coefficients)	0,386000	0,507785	0,507785	0,647666	0,836759

Annexe n° 15 : documents relatifs à la fiscalité locale communicables systématiquement ou sur demande ainsi que les destinataires des informations

documents à communiquer	destinataires				observations
	commune	EPCI	département	région	
État n° 1259 COM	S				document préparatoire
État n° 1259 Ctés		S			document préparatoire
État n° 1259 FPU		S			document préparatoire
État n° 1259 TEOM	S	S			document préparatoire
État n° 1253 dep			S		document préparatoire
État n° 1386 M bis TH	S	S			
État n° 1386 M bis TF	S	S	S		
Tableau 1288 M	S				
Copie des rôles généraux TH	S	S			données nominatives
Copie des rôles généraux TF-TEOM	S	S			données nominatives
Copie des rôles généraux TFB			S		données nominatives
Copie des rôles généraux CFE-IFER	S	S			données nominatives
Copie des rôles généraux IFER			S	S	données nominatives
Fichier des impositions de CVAE par entreprise et par collectivité	S	S	S	S	données nominatives
Fichier des impositions de TASCOM par entreprise et par collectivité	S	S	S	S	données nominatives
Liste 41 des valeurs locatives des locaux nouveaux	S	S			
État des dégrèvements	S	S			
État 1204 D4	D	D	D		
État 1081 CFE A	D	D			
État 1081 CFE B	D	D			

documents	destinataires				observations
Copies de rôles supplémentaires de TH	D	D			
Copies de rôles supplémentaires de TF-TEOM	D	D	D		
Copies de rôles supplémentaires de CFE-IFER	D	D			
Copies de rôles supplémentaires d'IFER			D	D	
Fichier nominatif TH (format 3)	D				données nominatives
Fichier anonyme TH (format 4)	D	D	D	D	données individuelles
Liste 1767 bis COM des locaux vacants	D	D	D		
Liste 1767-Rés Sec. des résidences secondaires	D				
État n° 1389 DIFF	D	D	D	D	
REI (fichier national des Données FLD par commune)	D	D	D	D	données facturées
État des taux votés des communes du département	D	D	D	D	

S = communication systématique

D = communication sur demande

Annexe n° 16 : répartition comparée du PIB 2013 et de la CVAE 2015 entre les anciennes régions métropolitaines

Région	Part du PIB en 2013	Part de la CVAE en 2015	Écart
Alsace	2,64 %	2,97 %	+ 0,33 pt
Aquitaine	4,50 %	4,10 %	- 0,40 pt
Auvergne	1,69 %	1,59 %	- 0,11 pt
Bourgogne	2,11 %	1,95 %	- 0,16 pt
Bretagne	4,19 %	3,80 %	- 0,39 pt
Centre-Val de Loire	3,32 %	3,55 %	+ 0,23 pt
Champagne-Ardenne	1,78 %	1,68 %	- 0,10 pt
Corse	0,41 %	0,31 %	- 0,10 pt
Franche-Comté	1,35 %	1,34 %	- 0,01 pt
Île-de-France	30,93 %	33,18 %	+ 2,24 pt
Languedoc-Roussillon	3,22 %	2,64 %	- 0,58 pt
Limousin	0,85 %	0,71 %	- 0,14 pt
Lorraine	2,72 %	2,55 %	- 0,16 pt
Midi-Pyrénées	4,12 %	3,95 %	- 0,17 pt
Nord-Pas-de-Calais	5,03 %	4,93 %	- 0,10 pt
Basse-Normandie	1,83 %	1,68 %	- 0,15 pt
Haute-Normandie	2,49 %	2,66 %	+ 0,17 pt
Pays de la Loire	5,07 %	5,01 %	- 0,06 pt
Picardie	2,24 %	2,16 %	- 0,08 pt
Poitou-Charentes	2,26 %	2,18 %	- 0,09 pt
PACA	7,33 %	6,51 %	- 0,82 pt
Rhône-Alpes	9,91 %	10,55 %	+ 0,64 pt
	100,00 %	100,00 %	

Source : Cour des Comptes avec données Insee et DGFiP.

Annexe n° 17 : évolution comparée des PIB régionaux et des produits régionaux de CVAE

	Évolution des PIB régionaux en 2013	Évolution des produits régionaux de CVAE en 2015	Écarts
Alsace	1,11%	6,23%	5,12 pt
Aquitaine	0,48 %	3,33 %	2,85 pt
Auvergne	1,08 %	3,72 %	2,64 pt
Bourgogne	1,14 %	1,52 %	0,38 pt
Bretagne	0,87 %	2,32 %	1,46 pt
Centre-Val de Loire	0,88 %	1,64 %	0,76 pt
Champagne-Ardenne	0,31 %	0,65 %	0,34 pt
Corse	2,73 %	4,18 %	1,45 pt
Franche-Comté	-0,76 %	0,00 %	0,77 pt
Île-de-France	1,98 %	7,78 %	5,80 pt
Languedoc-Roussillon	1,53 %	2,52 %	1,00 pt
Limousin	1,18 %	3,91 %	2,72 pt
Lorraine	0,42 %	2,56 %	2,14 pt
Midi-Pyrénées	2,06 %	-0,42 %	-2,48 pt
Nord-Pas-de-Calais	0,82 %	5,40 %	4,57 pt
Basse-Normandie	0,79 %	1,58 %	0,79 pt
Haute-Normandie	0,80 %	3,55 %	2,75 pt
Pays de la Loire	1,92 %	3,69 %	1,77 pt
Picardie	-0,86 %	0,24 %	1,11 pt
Poitou-Charentes	1,54 %	6,66 %	5,12 pt
PACA	1,18 %	1,89 %	0,72 pt
Rhône-Alpes	1,62 %	3,34 %	1,72 pt

Source : Cour des Comptes avec données Insee et DGFiP

Annexe n° 18 : liste des collectivités et établissements mentionnés dans le chapitre IV

Collectivités et établissements	Département	Population*
Communes		**83**
Aimargues	Gard	4 613 hab
Alès	Gard	42 268 hab
Ancenis	Loire-Atlantique	7 923 hab
Annecy	Haute-Savoie	53 013 hab
Argenteuil	Val-d'Oise	105 973 hab
Avranches	Manche	8 598 hab
Bègles	Gironde	25 427 hab
Boucau	Pyrénées Atlantiques	7 973 hab
Brest	Finistère	141 303 hab
Calais	Pas-de-Calais	73 906 hab
Canet en Roussillon	Pyrénées Orientales	13 349 hab
Carcassonne	Aude	47 854 hab
Carqueiranne	Var	10 076 hab
Castelnau-le-Lez	Hérault	16 351 hab
Challans	Vendée	19 618 hab
Châteaudun	Eure-et-Loir	13 624 hab
Cognac	Charente	19 391 hab
Colombes	Hauts-de-Seine	85 821 hab
Conflans-Sainte-Honorine	Yvelines	36 055 hab
Couëron	Loire-Atlantique	19 370 hab
Cugnaux	Haute-Garonne	16 291 hab
Dax	Landes	21 351 hab
Dieppe	Seine Maritime	32 066 hab
Douai	Nord	43 205 hab
Eaubonne	Val-d'Oise	24 639 hab
Fleury-d'Aude	Aude	3 660 hab
Fleury-les-Aubrais	Loiret	21 440 hab
Garges-Lès-Gonesse	Val-d'Oise	40 031 hab

*(dernier recensement connu)

Collectivités et établissements	Département	Population*
Genas	Rhône	12 565 hab
Gisors	Eure	11 774 hab
Grau du Roi	Gard	8 437 hab
Grimaud	Var	4 211 hab
Guebwiller	Haut-Rhin	11 825 hab
Herblay	Val-d'Oise	26 948 hab
Illkirch-Graffenstaden	Bas-Rhin	27 271 hab
Juvignac	Hérault	7 785 hab
Kingersheim	Haut-Rhin	13 228 hab
L'Aigle	Orne	8 186 hab
Laudun-l'Ardoise	Gard	5 990 hab
Le Creusot	Saône-et-Loire	23 029 hab
Les Herbiers	Vendée	15 916 hab
Levallois-Perret	Hauts de Seine	65 174 hab
Lourdes	Hautes-Pyrénées	14 615 hab
Milhaud	Gard	5 909 hab
Montdidier	Somme	6 230 hab
Montélimar	Drôme	36 713 hab
Monteux	Vaucluse	11 306 hab
Narbonne	Aude	53 046 hab
Neubourg	Eure	4 406 hab
Olivet	Loiret	20 164 hab
Orly	Val-de-Marne	21 599 hab
Orvault	Loire-Atlantique	25 289 hab
Outreau	Pas-de-Calais	14 665 hab
Pont-Château	Loire-Atlantique	10 116 hab
Rambouillet	Yvelines	26 673 hab
Rennes	Ille-et-Vilaine	213 956 hab
Ribeauvillé	Haut-Rhin	5 027 hab
Roissy-en-Brie	Seine-et-Marne	22 626 hab
Romainville	Seine-Saint-Denis	25 749 hab
Saint-Berthevin	Mayenne	7 542 hab
Sainte-Marie	Pyrénées-Orientales	4 699 hab

*(dernier recensement connu)

Collectivités et établissements	Département	Population*
Saint-Fons	Rhône	17 150 hab
Saint-Gilles	Gard	13 770 hab
Saint-Jean-de-Braye	Loiret	19 891 hab
Saint-Lô	Manche	20 075 hab
Saint-Quentin	Aisne	57 842 hab
Sainte-Rose	Guadeloupe	20 545 hab
Saumur	Maine-et-Loire	28 558 hab
Schiltigheim	Bas-Rhin	31 920 hab
Schweighouse-sur-Moder	Bas-Rhin	4 997 hab
Sisteron	Alpes-de-Haute-Provence	7 705 hab
Soultz	Haut-Rhin	7 372 hab
Le Taillan-Médoc	Gironde	9 280 hab
Tourcoing	Nord	92 736 hab
Toulouse	Haute-Garonne	441 802 hab
Vannes	Morbihan	55 291 hab
Versailles	Yvelines	88 470 hab
Villenave d'Ornon	Gironde	29 476 hab
Villeurbanne	Rhône	146 578 hab
Villiers-le-Bel	Val-d'Oise	27 716 hab
Vitré	Ille-et-Vilaine	17 688 hab
Vitrolles	Bouches du Rhône	35 229 hab
Wissembourg	Bas-Rhin	8 071 hab
Centre communal d'action sociale		**1**
Toulon	Var	166 242 hab
Communautés de communes		**12**
Beaucaire Terre d'Argence	Gard	30 392 hab
Est Lyonnais	Rhône	39 430 hab
Gisors-Epte-Lévrière	Eure	19 734 hab
Grand Cognac	Charente	35 519 hab
Ile de Ré	Charente Maritime	18 207 hab
Maremne Adour Côte Sud	Landes	60 110 hab
Montdidier	Somme	12 702 hab
Pays d'Ancenis	Loire-Atlantique	62 387 hab

*(dernier recensement connu)

Collectivités et établissements	Département	Population*
Pays de Challans	Vendée	31 428 hab
Pays de Mayenne	Mayenne	31 306 hab
Roussillon Conflent	Pyrénées Orientales	17 658 hab
Terre de Camargue	Gard	20 414 hab
Communautés d'agglomération		**13**
Albigeois	Tarn	83 821 hab
Alès	Gard	100 996 hab
Calaisis	Pas-de-Calais	97 002 hab
Carcassonne	Aude	106 807 hab
Colmar	Haut-Rhin	104 180 hab
Douaisis	Nord	154 465 hab
Est-Ensemble	Seine-Saint-Denis	401 060 hab
Grand Paris Seine Ouest (GPSO)	Hauts de Seine	333 010 hab
Marne et Chantereine	Seine et Marne	76 997 hab
Saint-Quentin	Aisne	75 074 hab
Saumur	Maine-et-Loire	64 718 hab
Vannes	Morbihan	138 053 hab
Vitré	Ille-et-Vilaine	79 146 hab
Communautés urbaines		**1**
Arras	Pas-de-Calais	105 296 hab
Métropoles		**4**
Brest	Finistère	213 221 hab
Lille	Nord	1 130 316 hab
Rennes	Ille-et-Vilaine	425 785 hab
Toulouse	Haute-Garonne	1 400 000 hab

*(dernier recensement connu)

Départements		**15**
Aisne	Aisne	541 302 hab
Corrèze	Corrèze	242 454 hab
Deux Sèvres	Deux-Sèvres	370 939 hab
Doubs	Doubs	529 103 hab
Gironde	Gironde	1 463 662 hab
l'Hérault	Hérault	1 062 036 hab
Loire-Atlantique	Loire-Atlantique	1 296 364 hab
Lot et Garonne	Lot-et-Garonne	330 866 hab
Maine-et-Loire	Maine-et-Loire	790 343 hab
Mayenne	Mayenne	307 031 hab
Nord	Nord	2 579 208 hab
Pyrénées Atlantiques	Pyrénées Atlantiques	656 608 hab
Sarthe	Sarthe	565 718 hab
Seine-Saint-Denis	Seine-Saint-Denis	1 529 928 hab
Var	Var	1 012 735 hab
Régions		**1**
Midi-Pyrénées	Haute Garonne	2 903 420 hab

Source population : collectivités-locales.gouv.fr (Le portail de l'État au service des collectivités)

Communes	83	64,6 %
Centre communal d'action sociale	1	0,8 %
Communautés de communes	12	9,2 %
Communautés d'agglomération	13	10,0 %
Communautés urbaines	1	0,8 %
Métropoles	4	2,3 %
Départements	15	11,5 %
Régions	1	0,8 %
Total	**130**	100 %

Annexe n° 19 : évaluation du temps de travail dans les collectivités

Collectivités	Population*	Temps de travail mesuré
Communes		
Alès	42 268 hab	1 533 h
Ancenis	7 923 hab	1 582 h
Argenteuil	105 973 hab	1 607 h
Avranches	8 598 hab	1 590 h
Boucau	7 973 hab	1 519 h
Calais	73 906 hab	1 526 h
Canet en Roussillon	13 349 hab	1 551 h
Carqueiranne	10 076 hab	1 512 h
Challans	19 618 hab	1 593 h
Châteaudun	13 624 hab	1 510 h
Cogolin	11 282 hab	1 600 h
Conflans-Sainte-Honorine	36 055 hab	1 565 h
Couëron	19 370 hab	1 547 h
Cugnaux	16 291 hab	1 548 h
Darnétal*	9 599 hab	1 547 h
Dax	21 351 hab	1 591 h
Dieppe	32 066 hab	1 547 h
Douai	43 205 hab	1 583 h
Eaubonne	24 639 hab	1 575 h
Fleury-d'Aude	3 660 hab	1 505 h
Fleury-les-Aubrais	21 440 hab	1 528 h
Genas	12 565 hab	1 593 h
Gisors	11 774 hab	1 523 h
Grau du Roi	8 437 hab	1 539 h
Grimaud	4 211 hab	1 561 h
Guebwiller	11 825 hab	1 585 h
Illkirch-Graffenstaden*	27 271 hab	1 568 h
Juvignac*	7 785 hab	1 549 h
Kingersheim	13 228 hab	1 560 h
L'Aigle	8 186 hab	1 575 h
Laudun-l'Ardoise	5 990 hab	1 512 h
Le Creusot	23 029 hab	1 527 h
Les Herbiers	15 916 hab	1 607 h
Lourdes	14 615 hab	1 554 h
Milhaud	5 909 hab	1 541 h
Montdidier	6 230 hab	1 607 h
Montélimar	36 713 hab	1 526 h
Monteux*	11 306 hab	1 537 h
Narbonne	53 046 hab	1 557 h

*(dernier recensement connu)

Collectivités	Population*	Temps de travail mesuré
Neubourg	4 406 hab	1 607 h
Orvault	25 289 hab	1 533 h
Pont-Château	10 116 hab	1 592 h
Rambouillet	26 673 hab	1 607 h
Rennes	213 956 hab	1 565 h
Ribeauvillé	5 027 hab	1 592 h
Roissy-en-Brie	22 626 hab	1 533 h
Romainville	25 749 hab	1 512 h
Roubaix	94 894 hab	1 607 h
Sainte-Marie	4 699 hab	1 560 h
Saint-Fons	17 150 hab	1 593 h
Saint-Gilles*	13 770 hab	1 538 h
Saint-Lô	20 075 hab	1 554 h
Saint-Pierre-lès-Elbeuf*	8 492 hab	1 562 h
Saint-Quentin	57 842 hab	1 540 h
Sainte-Rose	20 545 hab	1 469 h
Saumur	28 558 hab	1 582 h
Schweighouse-sur-Moder	4 997 hab	1 592 h
Sisteron	7 705 hab	1 540 h
Le Taillan-Médoc	9 280 hab	1 572 h
Tourcoing	92 736 hab	1 570 h
Vannes	55 291 hab	1 578 h
Villenave d'Ornon	29 476 hab	1 536 h
Villiers-le-Bel	27 716 hab	1 590 h
Vitré	17 688 hab	1 607 h
Vitrolles*	35 229 hab	1 537 h
Communautés d'agglomération		
Albigeois	83 821 hab	1 562 h
Calaisis	97 002 hab	1 540 h
Carcassonne*	106 807 hab	1 530 h
Colmar	104 180 hab	1 592 h
Douaisis	154 465 hab	1 583 h
Est-Ensemble	401 060 hab	1 607 h
Grand Paris Seine Ouest	333 010 hab	1 607 h
Marne et Chantereine*	76 997 hab	1 533 h
Saint-Quentin	75 074 hab	1 540 h
Saumur	64 718 hab	1 582 h
Vannes	138 053 hab	1 607 h
Vitré	79 146 hab	1 607 h
Communauté urbaine		
Arras	105 296 hab	1 545 h

*(dernier recensement connu)

Collectivités	Population*	Temps de travail mesuré
Communautés de communes		
Beaucaire Terre d'Argence	30 392 hab	1 575 h
Est Lyonnais	39 430 hab	1 607 h
Maremne Adour Côte Sud	60 110 hab	1 540 h
Montdidier	12 702 hab	1 607 h
Pays d'Ancenis	62 387 hab	1 568 h
Pays de Mayenne	31 306 hab	1 561 h
Terre de Camargue	20 414 hab	1 491 h
Départements		
Aisne	541 302 hab	1 582 h
Corrèze	242 454 hab	1 552 h
Deux Sèvres	370 939 hab	1 567 h
Doubs*	529 103 hab	1 607 h
Gironde	1 463 662 hab	1 550 h
Hérault*	1 062 036 hab	1 501 h
Loire-Atlantique	1 296 364 hab	1 544 h
Lot et Garonne	330 866 hab	1 607 h
Maine-et-Loire	790 343 hab	1 607 h
Mayenne	307 031 hab	1 591 h
Nord	2 579 208 hab	1 532 h
Pyrénées Atlantiques	656 608 hab	1 592 h
Sarthe	565 718 hab	1 607 h
Seine-Saint-Denis	1 529 928 hab	1 519 h
Var	1 012 735 hab	1 544 h
Métropoles		
Brest	213 221 hab	1 547 h
Lille	1 130 316 hab	1 501 h
Rennes	425 785 hab	1 565 h

*(dernier recensement connu)

Source Population : données fiches 2014 du portail collectivités-locales.gouv.fr (Le portail de l'État au service des collectivités).
Source temps de travail : CRC (année de référence 2014 ou, par exception signalée par (*), 2013).

Annexe n° 20 : absentéisme dans les collectivités territoriales citées

Collectivités	Population*	Taux global d'absentéisme	Évolution
Communes			
Aimargues	4 613	14,0 %	Baisse
Avranches	8 598	10,2 %	Hausse
Boucau	7 973	14,2 %	Stabilité
Castelnau-le-Lez	16 351	10,6 %	Stabilité
Cogolin	11 282	13,1 %	Stabilité
Conflans-Sainte-Honorine	36 055	10,0 %	Hausse
Dax	21 351	16,3 %	Hausse
Fleury-d'Aude	3 660	15,7 %	Hausse
Fleury-les-Aubrais	21 440	11,8 %	Hausse
Genas	12 565	12,0 %	Hausse
Gisors	11 774	16,0 %	Hausse
Grau du Roi	8 437	8,2 %	Baisse
Guebwiller	11 825	12,8 %	Stabilité
Le Creusot	23 029	8,7 %	Stabilité
Montdidier	6 230	15,2 %	Hausse
Montélimar	36 713	10,6 %	NC
Narbonne	53 046	9,7 %	NC
Outreau	14 565	11,57 %	Baisse
Ribeauvillé	5 027	10,8 %	Hausse
Roissy-en-Brie	22 626	15,3 %	Hausse
Romainville	25 749	18,2 %	Stabilité
Sainte-Marie	4 699	10,0 %	Hausse
Saint-Fons	17 150	15,5 %	Stabilité
Saint-Gilles	13 770	16,0 %	Stabilité
Saint-Lô	20 075	10,2 %	Stabilité
Schweighouse-sur-moder	4 997	11,7 %	Hausse
Vannes	55 291	7,3 %	Stabilité
Villiers-le-Bel	27 716	12,0 %	Stabilité
Vitrolles	35 229	NC	Hausse
Wissembourg	8 071	NC	Hausse
Centre communal d'action sociale			
Toulon	166 242	16,6%	Hausse

*(dernier recensement connu)

Collectivités	Population*	Taux global d'absentéisme	Évolution
Communautés d'agglomération			
Albigeois	83 821	9,4 %	Stabilité
Alès	100 996	10,4 %	Hausse
Carcassonne	106 807	NC	Stabilité
Colmar	104 180	6,6 %	Hausse
Est-Ensemble	401 060	9,8 %	Variations
Grand Paris Seine Ouest	333 010	9,5 %	Hausse
Saint-Quentin	75 074	NC	Hausse
Communautés de communes			
Gisors-Epte-Lévrière	19 734	11,4 %	Stabilité
Maremne Adour Côte Sud	60 110	9,3 %	Hausse
Pays d'Ancenis	62 387	NC	Hausse
Pays de Challans	31 428	NC	Hausse
Montdidier	12 702	14,0 %	Hausse
Roussillon Conflent	17 658	15,2 %	Stabilité
Terre de Camargue	20 414	11,3 %	Hausse
Départements			
Aisne	541 302	10,6 %	Stabilité
Deux Sèvres	370 939	11,1 %	Hausse
Doubs	529 103	7,5 %	Hausse
Loire-Atlantique	1 296 364	10,4 %	Hausse
Maine-et-Loire	790 343	8,0 %	Hausse
Mayenne	307 031	8,5 %	Stabilité
Nord	2 579 208	12,4 %	Hausse
Pyrénées Atlantiques	656 608	7,7 %	NC
Sarthe	565 718	8,6 %	Hausse
Var	1 012 735	12,3 %	Baisse
Métropoles			
Lille	1 130 316	6,0 %	NC

*(dernier recensement connu)

Source : exploitation des rapports des CRC

Annexe n° 21 : pratique de l'avancement d'échelon dans les collectivités citées

Collectivité	Population *	% durée mini	% durée intermédiaire	% durée maxi
2014 - Avancement d'échelon à la durée minimale général /quasi (90% - 100%)				
Communes				
Aimargues	4 613 hab	100 %		
Alès	42 268 hab	89 %		11 %
Boucau	7 973 hab	94 %	3%	3 %
Calais	73 906 hab	94 %		6 %
Conflans-Sainte-Honorine	36 055 hab	87 %		13 %
Dax	21 351 hab	93 %		7 %
Fleury-d'Aude	3 660 hab	100 %		
Grau du Roi	8 437 hab	99 %		1 %
Guebwiller	11 825 hab	90 %		10 %
Kingersheim	13 228 hab	100 %		
Laudun-l'Ardoise	5 990 hab	100 %		
Milhaud	5 909 hab	100 %		
Narbonne	53 046 hab	91 %		9 %
Olivet	20 164 hab	100 %		
Orvault	25 289 hab	97 %		3 %
Rennes	213 956 hab	96 %		4 %
Roubaix	94 894 hab	95 %		5 %
Saint-Gilles	13 770 hab	97 %	1%	2 %
Villenave d'Ornon	29 476 hab	96 %		4 %
Vitré	17 688 hab	100 %		
Communautés de communes				
Beaucaire Terre d'Argence	30 392 hab	95 %		5 %
Maremne Adour Côte Sud	60 110 hab	91 %		9 %
Roussillon Conflent	17 658 hab	100 %		
Communautés d'agglomération				
Alès	100 996 hab	90 %		10 %
Cap Calaisis	97 002 hab	81 %		19 %
Vitré	79 146 hab	98 %		2 %

*(dernier recensement connu)

Collectivité	Population*	% durée mini	% durée intermédiaire	% durée maxi
Départements				
Doubs	529 103 hab	100 %		
Loire-Atlantique	1 296 364 hab	100 %		
Maine-et-Loire	790 343 hab	99 %		1 %
Mayenne	307 031 hab	95 %		5 %
Nord	2 579 208 hab	100 %		
Sarthe	565 718 hab	95 %		5 %
Métropoles				
Rennes	425 785 hab	100 %		

Collectivité	Population*	% durée mini	% durée intermédiaire	% durée maxi
2014 - Avancement prépondérant (50% inf à 90%) à la durée minimale				
Communes				
Argenteuil	105 973 hab	87 %		13 %
Castelnau-Le-Lez	16 351 hab	83 %		17 %
Challans	19 618 hab	84 %		16 %
Eaubonne	24 639 hab	85 %	10 %	5 %
Fleury-les-Aubrais	21 440 hab	88 %	6 %	6 %
Genas	12 565 hab	77 %	6 %	17 %
Gisors	11 774 hab	84 %	1 %	15 %
Le Creusot	23 029 hab	79 %	12 %	9 %
Lourdes	14 615 hab	82 %		18 %
Montélimar	36 713 hab	76 %	13 %	11 %
Rambouillet	26 673 hab	68 %	5 %	28 %
Sainte-Marie	4 699 hab	97 %		3 %
Saint-Fons	17 150 hab	85 %	3 %	13 %
Saint-Lô	20 075 hab	79 %	1 %	20 %
Saint-Quentin	57 842 hab	78 %		22 %
Communautés de communes				
Gisors-Epte-Lévrière	19 734 hab	78 %		22 %
Est Lyonnais	39 430 hab	67 %		33 %
Pays de Mayenne	31 306 hab	75 %		25 %
		% durée	**% durée**	**%**

*(dernier recensement connu)

Collectivité	Population*	% durée mini	% durée intermédiaire	% durée maxi
		mini	**intermédiaire**	**durée maxi**
Communautés d'agglomération				
l'Albigeois	83 821 hab	85 %		15 %
Est-Ensemble	401 060 hab	76 %		24 %
Grand Paris Seine Ouest (GPSO)	333 010 hab	83 %	7 %	9 %
Saint-Quentin	75 074 hab	89 %		11 %

Collectivité	Population*	% durée mini	% durée intermédiaire	% durée maxi
2014 - Avancement inférieur à 50% à la durée minimale				
Communes				
Avranches	8 598 hab	23 %	45 %	31 %
Canet en Roussillon	13 349 hab	46 %		54 %
L'Aigle	8 186 hab			100 %

**(dernier recensement connu)*

Source : exploitation des rapports des chambres régionales des comptes

Données population : fiches 2014 du portail collectivités-locales.gouv.fr (Le portail de l'État au service des collectivités)

2014 Avancement d'échelon au mini	Total	%
Général /quasi général (90% - 100%)	33	57 %
Prépondérant (50% inf à 90%)	22	38 %
Inférieur à 50%	3	5 %
Total échantillon de collectivités	**58**	100 %

Nombre utilisant 3 durées d'avancement	**16**	**28 %**

Les pourcentages indiquent la répartition des agents ayant bénéficié d'un avancement d'échelon en 2014 entre les trois durées possibles. Pour certaines collectivités, ces ratios ont été calculés à partir des données figurant dans les rapports des chambres régionales des comptes.

Annexe n° 22 : ratios d'avancement de grades dans les collectivités citées

Collectivités	Population*	Ratios d'avancement adoptés
Communes		
Alès	42 268 hab	100 %
Ancenis	7 923 hab	100 %
Annecy	53 013 hab	25 %
Argenteuil	105 973 hab	100 %
Avranches	8 598 hab	100 %
Bègles	25 427 hab	100 %
Boucau	7 973 hab	100 %
Calais	73 906 hab	100 %
Castelnau-le-Lez	16 351 hab	100 %
Colombes	85 821 hab	100 %
Conflans-Sainte-Honorine	36 055 hab	taux étagés jusqu'à 100 % (1er grade cat C et en cas réussite exam professionnel)
Dax	21 351 hab	100 %
Dieppe	32 066 hab	100 %
Douai	43 205 hab	10 % hors concours
Eaubonne	24 639 hab	100 %
Fleury-d'Aude	3 660 hab	100 % sauf une exception 20 % pour adj techn 1ère classe cat C
Fleury-les-Aubrais	21 440 hab	100 %
Genas	12 565 hab	30 % et 100 % pour le grade le plus bas pour chaque filière sauf sports et sécurité
Gisors	11 774 hab	100 %
Grau du Roi	8 437 hab	100 %
Guadeloupe	20 545 hab	60 à 80 %
Guebwiller	11 825 hab	100 %
Illkirch-Graffenstaden	27 271 hab	100 %
L'Aigle	8 186 hab	100 %
Laudun-l'Ardoise	5 990 hab	100 %
Le Creusot	23 029 hab	100 %
Les Herbiers	15 916 hab	100 %
Levallois-Perret	65 174 hab	100 %
Milhaud	5 909 hab	100 %
Montélimar	36 713 hab	100 %
Narbonne	53 046 hab	50 % cat A et B, 100 % cat C
Nîmes	148 179 hab	100 %

*(dernier recensement connu)

Collectivités	Population*	Ratios d'avancement adoptés
Olivet	20 164 hab	100 %
Orly	21 599 hab	100 %
Orvault	25 289 hab	50% sauf réussite exam professionnel 100 %
Pont-Château	10 116 hab	100 %
Rambouillet	26 673 hab	80 % pour le premier grade d'avancement d'un grade d'emplois et à 50 % pour les suivants (sauf pour la Police municipale)
Ribeauvillé	5 027 hab	100 %
Roissy-en-Brie	22 626 hab	100 %
Romainville	25 749 hab	50 % cat A, 50 % cat B, 50 % cat C sf 80 % 1er grade, 100% en cas réussite exam professionnel
Roubaix	94 894 hab	25 % cat A et B et 35 % cat C
Saint-Berthevin	7 542 hab	taux variables selon grades
Saint-Fons	17 150 hab	50 % sauf 5 grades cat C à 100 %
Saint-Lô	20 075 hab	100 %
Saumur	28 558 hab	100 %
Schiltigheim	31 920 hab	100 %
Le Taillan-Médoc	9 280 hab	50 %
Vannes	55 291 hab	100 %
Villenave d'Ornon	29 476 hab	100 %
Villeurbanne	146 578 hab	de 30 % à 100 %
Villiers-le-Bel	27 716 hab	100% cat C, 75 % cat B
Vitré	17 688 hab	100 %
Communautés d'agglomération		
Albigeois	83 821 hab	30% sauf grade terminal de chaque cadre d'emploi à 20 %
Alès	100 996 hab	100 %
Calaisis	97 002 hab	100 %
Colmar	104 180 hab	100% cat C (réussite exam professionnel) 30% autres grades cat A et B
Est-Ensemble	401 060 hab	100 %
Grand Paris Seine Ouest (GPSO)	333 010 hab	100 %
Vannes	138 053 hab	100 %
Vitré	79 146 hab	100 %
Communautés de communes		
Beaucaire Terre d'Argence	30 392 hab	100 %
Est Lyonnais	39 430 hab	30 %
Gisors-Epte-Lévrière	19 734 hab	100 %
Ile de Ré	18 207 hab	100 % 5 filières définies

*(dernier recensement connu)

Collectivités	Population*	Ratios d'avancement adoptés
Maremne Adour Côte Sud	60 110 hab	100 %
Roussillon Conflent	17 658 hab	100 %
Terre de Camargue	20 414 hab	100 %
Communautés urbaines		
Arras	105 296 hab	100 %
Départements		
Aisne	541 302 hab	de 50 % à 100 % selon les filières
Deux Sèvres	370 939 hab	40 % cat C sauf 1er grade et échelon spécial (100 %), 35 % cat B, 25 % cat A, 100% en cas réussite exam professionnel
Gironde	1 463 662 hab	taux de 20 % à 30 % avec 100 % des réussites concours
l'Hérault	1 062 036 hab	60% cat C, 50 % cat B, 30 % cat A
Loire-Atlantique	1 296 364 hab	taux spécifiques
Lot et Garonne	330 866 hab	30 % A, 40 % B, 100 % C et 100 % exam professionnel
Maine-et-Loire	790 343 hab	20 %
Mayenne	307 031 hab	100 %
Nord	2 579 208 hab	50 % avec ratio plus élevés Cat C
Pyrénées Atlantiques	656 608 hab	25 % A, 25 % B et 100 % C
Sarthe	565 718 hab	25 %/33 %
Seine-Saint-Denis	1 529 928 hab	100 %
Var	1 012 735 hab	30 % cat A, 45 % cat B, 50 % ou 100 % cat C, 100 % réussite exam professionnel

**(dernier recensement connu)*

Source : rapports des chambres régionales des comptes. Pour certaines collectivités, ces ratios ont été calculés à partir des données figurant dans les rapports des chambres régionales des comptes

Total collectivités de l'échantillon	82	%
dont avec ratio d'avancement 100%	**52**	**63 %**

Annexe n° 23 : taux d'avancement dans les collectivités citées

Collectivité	Population*	Ratios d'avancement adoptés	Taux constatés
Année 2013			
Communes			
Bègles	25 427 hab	100 %	non disponible
Colombes	85 821 hab	100 %	47 %
Levallois-Perret	65 174 hab	100 %	63 %
Vitré	17 688 hab	100 %	20 %
Départements			
Hérault	1 062 036 hab	60 % cat C, 50 % cat B, 30 % cat A	non disponible
Seine-Saint-Denis	1 529 928 hab	100 %	91 %
Var	1 012 735 hab	30 % cat A, 45 % cat B, 50 % ou 100 % cat C, 100 % réussite exam professionnel	42 %
Année 2014			
Communes			
Alès	42 268 hab	100 %	61 %
Calais	73 906 hab	100 %	20 %
Castelnau-Le-Lez	16 351 hab	100 %	50 %
Conflans-Sainte-Honorine	36 055 hab	taux étagés jusqu'à 100% (1er grade cat C et en cas réussite exam professionnel)	52 %
Dax	21 351 hab	100%	34 %
Eaubonne	24 639 hab	100%	32 %
Genas	12 565 hab	30% et 100% pour le grade le plus bas pour chaque filière sauf sports et sécurité	non disponible
Gisors	11 774 hab	100 %	83 %
Grau du Roi	8 437 hab	100 %	50 %
Guebwiller	11 825 hab	100 %	50 %
Le Creusot	23 029 hab	100 %	42 %
Les Herbiers	15 916 hab	100 %	51 %
Milhaud	5 909 hab	100 %	non disponible
Olivet	20 164 hab	100 %	4 %
Pont-Château	10 116 hab	100 %	non disponible
Roissy-en-Brie	22 626 hab	100 %	non disponible

*(dernier recensement connu)

Collectivité	Population*	Ratios d'avancement adoptés	Taux constatés
Saint-Berthevin	7 542 hab	taux variables selon grades	27 %
Communes			
Saint-Lô	20 075 hab	100 %	10 %
Villenave d'Ornon	29 476 hab	100 %	38 %
Communautés de communes			
Gisors-Epte-Lévrière	19 734 hab	100 %	100 %
Maremne Adour Côte Sud	60 110 hab	100 %	69 %
Terre de Camargue	20 414 hab	100 %	13 %
Communautés d'agglomérations			
Alès	100 996 hab	100 %	53%
Albigeois	83 821 hab	30 % sauf grade terminal de chq cadre d'emploi 20 %	31%
Cap Calaisis	97 002 hab	100 %	6 %
Grand Paris Seine Ouest (GPSO)	333 010 hab	100 %	46 %
Départements			
Aisne	541 302 hab	de 50 % à 100 % selon les filières	non disponible
Loire-Atlantique	1 296 364 hab	taux spécifiques	31 %
Maine-et-Loire	790 343 hab	20 %	non disponible
Mayenne	307 031 hab	100 %	20 %
Sarthe	565 718 hab	25 %/33 %	non disponible

*(dernier recensement connu)

Source : exploitation des rapports des chambres régionales des comptes Pour certaines collectivités, ces ratios ont été calculés à partir des données figurant dans les rapports des chambres régionales des comptes

Données population : portail collectivités-locales.gouv.fr (Le portail de l'État au service des collectivités

Annexe n° 24 : la part indemnitaire dans les rémunérations

La part indemnitaire dans les rémunérations (en M€)

Toutes collectivités (EPCI inclus)		2011	2012	2013	2014	2015	% str.	Var 2015/2011	Var %	Var moy annuelle en %
Montant du régime indemnitaire	A	4 843	5 121	5 260	5 527	5 537	100 %	693	14,3 %	2,7 %
dont Titulaires (c/64118)	A'	4 692	4 954	5 084	5 349	5 353	97 %	660	14,1 %	2,7 %
Montant des rémunérations hors ch. sociales	B	36 492	37 733	38 546	39 706	40 012	100 %	3 520	9,6 %	1,9 %
dont Titulaires (c/6411)	B'	29 902	30 850	31 512	32 711	33 044	83 %	3 141	10,5 %	2,0 %
Ratio Part indemnitaire en %	A/B	13,3 %	13,6 %	13,6 %	13,9 %	13,8 %				
dont Titulaires	A'/B'	15,7 %	16,1 %	16,1 %	16,4 %	16,2 %				

Source : Logiciel ANAFI des juridictions financières- données DGFiP

Répartition indemnitaire par collectivités (en M€)

Montant indemnitaire	2011	2012	2013	2014	2015	% str.	Var 2015/2011	Var %	Var moy annuelle en %
Communes	2 773	2 929	2 968	3 129	3 122	56 %	349	12,6 %	2,4 %
Intercommunalités	581	635	689	748	751	14 %	169	29,1 %	5,2 %
Départements	1 124	1 164	1 196	1 217	1 218	22 %	94	8,4 %	1,6 %
Régions	365	393	408	432	446	8 %	82	22,3 %	4,1 %
Toutes collectivités	4 843	5 121	5 260	5 527	5 537	100 %	693	14,3 %	2,7 %

Source : Logiciel ANAFI des juridictions financières- données DGFiP

Évolution de la part indemnitaire dans les rémunérations selon la taille des communes

Communes		2011	2012	2013	2014	2015	% str.	Var 2015/2011	Var %	Var moy annuelle en %
Montant du régime indemnitaire	A	2 773 M€	2 929 M€	2 968 M€	3 129 M€	3 122 M€	100 %	349 M€	12,6 %	2,4 %
dont Titulaires (c/64118)	A'	2 678 M€	2 825 M€	2 858 M€	3 016 M€	3 002 M€	96 %	324 M€	12,1 %	2,3 %
Montant des rémunérations hors ch. sociales	B	22 951 M€	23 536 M€	23 869 M€	24 556 M€	24 743 M€	100 %	1 792 M€	7,8 %	1,5 %
dont Titulaires (c/6411)	B'	18 924 M€	19 378 M€	19 653 M€	20 320 M€	20 503 M€	83 %	1 579 M€	8,3 %	1,6 %
Ratio Part indemnitaire en %	A/B	12,1 %	12,4 %	12,4 %	12,7 %	12,6 %				
dont Titulaires	A'/B'	14,2 %	14,6 %	14,5 %	14,8 %	14,6 %				
dont Communes de 20 000 à 50 000 hab.		**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**% str.**	**Var 2015/2011**	**Var %**	**Var moy annuelle en %**
Montant du régime indemnitaire	A	713 M€	748 M€	758 M€	797 M€	790 M€	100 %	77 M€	10,8 %	2,1 %
dont Titulaires (c/64118)	A'	680 M€	713 M€	723 M€	761 M€	753 M€	95 %	72 M€	10,7 %	2,0 %
Montant des rémunérations hors ch. sociales	B	5 028 M€	5 153 M€	5 255 M€	5 378 M€	5 368 M€	100 %	340 M€	6,8 %	1,3 %
dont Titulaires (c/6411)	B'	3 967 M€	4 045 M€	4 116 M€	4 244 M€	4 237 M€	79 %	269 M€	6,8 %	1,3 %
Ratio Part indemnitaire en %	A/B	14,2 %	14,5 %	14,4 %	14,8 %	14,7 %				
dont Titulaires	A'/B'	17,2 %	17,6 %	17,6 %	17,9 %	17,8%				
dont Communes de + 100 000 hab.		**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**% str.**	**Var 2015/2011**	**Var %**	**Var moy annuelle en %**
Montant du régime indemnitaire	A	747 M€	784 M€	785 M€	831 M€	827 M€	100 %	80 M€	10,6 %	2,0 %
dont Titulaires (c/64118)	A'	728 M€	763 M€	763 M€	808 M€	804 M€	97 %	77 M€	10,5 %	2,0 %
Montant des rémunérations hors ch. sociales	B	4 440 M€	4 524 M€	4 566 M€	4 718 M€	4 734 M€	100 %	294 M€	6,6 %	1,3 %
dont Titulaires (c/6411)	B'	3 750 M€	3 831 M€	3 853 M€	3 999 M€	4 037 M€	85 %	287 M€	7,7 %	1,5 %
Ratio Part indemnitaire en %	A/B	16,8 %	17,3 %	17,2 %	17,6 %	17,5 %				
dont Titulaires	A'/B'	19,4 %	19,9 %	19,8 %	20,2 %	19,9 %				

Source : Logiciel ANAFI des juridictions financières- données DGFiP

Évolution de la part indemnitaire dans les rémunérations des intercommunalités

Intercommunalités		2011	2012	2013	2014	2015	% str.	Var 2015/2011	Var %	Var moy annuelle en %
Montant du régime indemnitaire	A	581 M€	635 M€	689 M€	748 M€	751 M€	100 %	169 M€	29,1 %	5,2 %
dont Titulaires (c/64118)	A'	555 M€	604 M€	655 M€	713 M€	715 M€	95 %	160 M€	28,8 %	5,2 %
Montant des rémunérations hors ch. sociales	B	3 981 M€	4 295 M€	4 572 M€	4 850 M€	4 897 M€	100 %	916 M€	23,0 %	4,2 %
dont Titulaires (c/6411)	B'	3 177 M€	3 419 M€	3 637 M€	3 920 M€	3 967 M€	81 %	790 M€	24,9 %	4,5 %
Ratio Part indemnitaire en %	A/B	14,6 %	14,8 %	15,1 %	15,4 %	15,3 %				
dont Titulaires	A'/B'	17,5 %	17,7 %	18,0 %	18,2 %	18,0 %				

Source : Logiciel ANAFI des juridictions financières- données DGFiP

Évolution de la part indemnitaire dans les rémunérations des régions

Régions		2011	2012	2013	2014	2015	% str.	Var 2015/2011	Var %	Var moy annuelle en %
Montant du régime indemnitaire	A	365 M€	393 M€	408 M€	432 M€	446 M€	100 %	82 M€	22,3 %	4,1 %
dont Titulaires (c/64118)	A'	335 M€	361 M€	376 M€	403 M€	418 M€	94 %	82 M€	24,5 %	4,5 %
Montant des rémunérations hors ch. sociales	B	2 793 M€	2 911 M€	2 987 M€	3 057 M€	3 114 M€	100 %	321 M€	11,5 %	2,2 %
dont Titulaires (c/6411)	B'	1 732 M€	1 803 M€	1 849 M€	1 923 M€	1 982 M€	64 %	250 M€	14,4 %	2,7 %
Ratio Part indemnitaire en %	A/B	13,1 %	13,5 %	13,6 %	14,1 %	14,3 %				
dont Titulaires	A'/B'	19,4 %	20,0 %	20,4 %	21,0 %	21,1 %				

Source : Logiciel ANAFI des juridictions financières- données DGFiP

Évolution de la part indemnitaire dans les départements

Départements		2011	2012	2013	2014	2015	% str.	Var 2015/2011	Var %	Var moy annuelle en %
Montant du régime indemnitaire	A	1 124 M€	1 164 M€	1 196 M€	1 217 M€	1 218 M€	100 %	94 M€	8,4 %	1,6 %
dont Titulaires (c/64118)	A'	1 124 M€	1 164 M€	1 196 M€	1 217 M€	1 218 M€	100 %	94 M€	8,4 %	1,6 %
Montant des rémunérations hors ch. sociales	B	6 767 M€	6 991 M€	7 118 M€	7 244 M€	7 259 M€	100 %	492 M€	7,3 %	1,4 %
dont Titulaires (c/6411)	B'	6 069 M€	6 249 M€	6 374 M€	6 548 M€	6 592 M€	91 %	523 M€	8,6 %	1,7 %
Ratio Part indemnitaire en %	A/B	16,6 %	16,7 %	16,8 %	16,8 %	16,8 %				
dont Titulaires	A'/B'	18,5 %	18,6 %	18,8 %	18,6 %	18,5 %				

Source : Logiciel ANAFI des juridictions financières- données DGFiP

Annexe n° 25 : application de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

2014	Effectif réel titulaires	Nombre d'agents bénéficiaires NBI	% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2014	Dépense annuelle NBI 2014	Dépenses de personnels 2014	% dépense annuelle 2014 de la NBI rapportée à la masse salariale
Communes							
Aimargues	76	14	18,4 %	195	11 847 €		0,93 %
Alès	561	245	43,7 %	2 441	162 741 €		0,69 %
Ancenis	117	29	24,8 %	400	23 429 €	4 374 435 €	0,54 %
Argenteuil	1552	1 465	94,4 %	17 044	988 194 €	85 808 438 €	1,15 %
Avranches	153	22	14,4 %	265	15 615 €	5 873 916 €	0,27 %
Boucau	93	22	23,7 %	269	15 796 €	3 438 059 €	0,46 %
Calais			51,0 %		400 000 €		0,80 %
Castelnau-le-Lez		68	24,8 %		55 311 €		0,47 %
Challans		49	23,0 %		41 541 €	9 264 803 €	0,40 %
Conflans-Sainte-Honorine	609	97	15,9 %	1 348	73 997 €	29 584 224 €	0,25 %
Dax	495	109	22,0 %	1 780	96 543 €	17 889 470 €	0,54 %
Eaubonne	303	70	23,1 %	1 128	60 833 €	15 175 948 €	0,40 %
Fleury-d'Aude	120	17	14,2 %	260	14 754 €		0,35 %
Fleury-les-Aubrais	499	103	20,6 %	1 469	126 190 €	20 563 239 €	0,61 %
Gisors	272	48	17,6 %	760	44 259 €	10 709 295 €	0,41 %
Grau du Roi	200	43	21,5 %	585	33 026 €		0,39 %
Guebwiller	119	50	42,0 %		38 907 €	3 255 797 €	1,20 %
Le Creusot	309	84	27,2 %	1 104	60 360 €	13 130 901 €	0,46 %
Les Herbiers	251	91	36,3 %	1 288	70 760 €	9 659 436 €	0,73 %
Montélimar	374	171	45,7 %	2 300	132 283 €		0,71 %
Narbonne	697	166	23,8 %	2 503	13 689 €		0,04 %
Olivet	252	90	35,7 %	1 323	74 927 €		0,58 %
Pontchateau	83	26	31,3 %	425	24 932 €	2 715 534 €	0,92 %
Rambouillet	329	66	20,1 %	940	52 227 €	17 338 406 €	0,30 %
Roissy-en-Brie	406	82	20,2 %	950	53 851 €	17 652 426 €	0,31 %

2014	Effectif réel titulaires	Nombre d'agents bénéficiaires NBI	% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2014	Dépense annuelle NBI 2014	Dépenses de personnels 2014	% dépense annuelle 2014 de la NBI rapportée à la masse salariale
Romainville	368	134	36,4 %	1 105	62 910 €	12 838 405 €	0,49 %
Saint Berthevin		15	15,5 %				0,40 %
Saint-Fons	375	103	27,5 %	1 964	89 591 €	17 064 069 €	0,53 %
Saint-Lô	264	87	33,0 %	1 225	68 554 €	6 625 477 €	1,03 %
Villiers-Le-Bel	442	434	98,2 %	5 528	296 502 €	15 191 139 €	1,95 %
Communautés de communes							
Est Lyonnais	11,8	3	25,4 %	70	3 881 €	494 246 €	0,79 %
Gisors-Epte-Lévrière	31	6	19,4 %	60	4 506 €	744 601 €	0,61 %
Pays d'Ancenis		19	36,0 %				0,90 %
Terre de Camargue	155	78	50,3 %	1 080	66 197 €		1,77 %
Communautés d'agglomération							
Albigeois	417	194	46,5 %	2 550	173 669 €		1,37 %
Alès	532	185	34,8 %	3 125	123 689 €		0,51 %
Est-Ensemble	762	255	33,5 %	3 780	211 834 €	42 667 735 €	0,50 %
Grand Paris Seine Ouest	879	217	24,7 %	3 570	195 926 €	44 400 080 €	0,44 %
Départements							
Loire-Atlantique	3637	1 033	28,4 %	18 254	1 079 860 €	199 517 495 €	0,54 %
Lot et Garonne (M52)	1091	296	27,1 %	5 131	398 534 €	49 201 728 €	0,81 %
Mayenne	1093	315	28,8 %	5 540	311 112 €		0,61 %
Var		2 579	54,0 %				2 %

Source : Exploitation des rapports des chambres régionales des comptes. Pour certaines collectivités, ces ratios ont été calculés à partir des données figurant dans les rapports des chambres régionales des comptes

Échantillon	**42**	100%
dont Communes	30	71 %
dont intercommunalités	8	19 %
dont Départements	4	10 %

Répartition selon					
% effectif NBI		%	**% masse salariale**		%
inférieur à 35 %	29	69 %	inférieur à 0,5 %	16	38 %
entre 35-50 %	8	19 %	entre 0,5-1 %	19	45 %
supérieur à 50 %	5	12 %	supérieur à 1 %	7	17 %

Annexe n° 26 : comparaisons européennes en matière de fonction publique

Si les comparaisons européennes en matière d'organisation territoriale sont assez courantes, les sources sur les différentes modalités d'organisation de la fonction publique locale sont étonnamment rares, tant au niveau des instances européennes que des administrations françaises. Ainsi, la DGCL n'assure pas de veille ni d'études au niveau européen ou international. La DGAFP, qui dispose pourtant d'un bureau « expertise internationale, innovation et analyse comparative des politiques de ressources humaines »[339], n'a pas davantage d'éléments.

Seul, semble-t-il, le CNFPT s'est intéressé à la question et a publié en 2006 un ouvrage sur ce thème[340] ainsi que des monographies sur chaque pays européen, en collaboration avec l'association EUROPA[341]. Cette association a aimablement accepté de mettre à jour les données de cinq de ces pays, qui reflètent, au-delà des modèles théoriques[342], la diversité des organisations nationales.

Allemagne : chaque autorité détermine ses procédures de recrutement

La République fédérale allemande est constituée de seize États fédérés, divisés en 295 arrondissements, 112 villes-arrondissements et 11 116 communes. Au sein des États fédérés et des collectivités locales coexistent deux statuts : le statut de droit public des fonctionnaires soumis

[339] Selon l'arrêté du Premier ministre du 10 avril 2012 relatif à l'organisation de la DGAFP, ce bureau est, entre autres, chargé d'assurer « une fonction de veille, d'analyse comparative et de promotion des pratiques innovantes de gestion des ressources humaines, en s'appuyant sur les exemples étrangers et sur les pratiques dans le secteur privé. », mission qu'il n'exerce manifestement pas s'agissant de la fonction publique territoriale.

[340] « Les fonctions publiques locales dans les 25 pays de l'Union européenne », en collaboration avec DEXIA, mai 2006.

[341] L'association EUROPA, créée en 1995, s'appuie sur un réseau européen d'universitaires et produit des études et organise des colloques et séminaires sur les administrations et les politiques publiques de l'Union européenne et des États-membres. Elle dispose du « statut participatif d'ONG » auprès du Conseil de l'Europe.

[342] On distingue traditionnellement le modèle de la carrière, qui repose sur l'existence de corps de personnels sous statut de droit public, et le modèle de l'emploi où prédomine le contrat de droit commun encadré par des conventions collectives.

au système de la carrière et régis, en grande partie, par des dispositions législatives d'origine fédérale et le statut des employés et des ouvriers qui relèvent du droit privé. Ces derniers sont soumis à des contrats de travail, qui peuvent être résiliés par l'administration employeur mais leur contenu n'est pas librement négocié. Ils doivent rentrés, en effet, dans le cadre fixé par les deux conventions collectives des contractuels de la fonction publique qui sont, d'ailleurs, peu à peu alignées sur les dispositions réglementaires du droit des fonctionnaires. À la différence de la France, ces contractuels obtiennent, en général, un contrat à durée indéterminée valant engagement à vie, dès lors qu'ils sont en fonction depuis quinze ans. Il n'y a pas, en revanche, de passerelle entre le statut de fonctionnaire et celui d'employé.

Il n'existe pas en Allemagne de système de concours, ni de méthode de sélection centralisée. Chaque collectivité met en œuvre ses procédés de recrutement, sous sa responsabilité. La rémunération des fonctionnaires comprend le traitement de base, voté par le Bundestag et qui augmente à l'ancienneté, ainsi que diverses primes et indemnités. La rémunération des employés et des ouvriers de la fonction publique repose, quant à elle, essentiellement sur des conventions collectives passées entre les syndicats et les employeurs publics. L'avancement est un principe du statut de la fonction publique de carrière. Il dépend du mérite (par un système de notation), de l'ancienneté mais aussi, de manière pragmatique, du budget. Le droit des employés contractuels de la fonction publique ne comporte pas de système de carrière

Espagne : un statut commun pour l'ensemble des fonctionnaires

L'État espagnol est organisé en 17 communautés autonomes, 50 provinces et 8 122 communes. Il n'existe, en Espagne, aucune différenciation entre la fonction publique de l'État et la fonction publique locale, dans la mesure où le même régime juridique s'applique à l'ensemble des fonctionnaires et agents publics. Les liens juridiques qui unissent les agents publics espagnols à leurs administrations locales sont multiples. Ainsi, les agents territoriaux peuvent être fonctionnaires de carrière, employés publics ou contractuels. Les fonctionnaires de carrière au service des administrations territoriales se répartissent en trois catégories : les fonctionnaires transférés de l'État, qui travaillent pour le compte des communautés autonomes ; les fonctionnaires ayant reçu une habilitation nationale qui, recrutés et formés au travers de procédures complexes à la charge de l'État et des communautés autonomes, exercent des fonctions financières et budgétaires dans les administrations locales,

les fonctionnaires locaux propres à la collectivité et recrutés directement. Les employés publics n'occupent pas de poste permanent (par exemple des emplois de cabinet). Représentant plus de la moitié des effectifs des administrations publiques espagnoles, les contractuels sont des agents de droit privé. Néanmoins, il faut distinguer parmi eux les contractuels permanents, sélectionnés par concours et dont le recrutement définitif peut être subordonné à une période probatoire, et les agents recrutés sur la base d'un contrat à durée déterminée

Le concours est la règle générale de recrutement tant pour les fonctionnaires que pour les contractuels permanents. La sélection et la formation sont assurées par un institut national pour les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires d'habilitation nationale et par des instituts locaux pour les autres. L'organisation de la fonction publique espagnole repose sur le regroupement des fonctionnaires en corps et le regroupement des corps en groupes (cinq catégories selon la qualification). Tous les fonctionnaires de carrière détiennent, par ailleurs, un niveau compris dans une échelle de 1 à 30, qui correspond à une classification des postes de travail. La rémunération se décompose en trois parts : une moitié incompressible déterminée par l'État, une part (40 %) est fixée par les entités locales en fonction du corps, du groupe et du niveau, une part (10 %) est constituée du régime indemnitaire. Les augmentations de rémunération sont essentiellement fondées sur l'ancienneté.

Italie : des agents locaux sous contrat privé, mais avec de fortes spécificités

Il y a en Italie trois niveaux de collectivités locales : 20 régions, 103 provinces et 8 103 communes. L'État emploie l'essentiel des personnels qui demeurent sous un statut de droit public tandis que les collectivités locales emploient des contractuels de droit privé. Ces agents locaux relèvent de conventions collectives nationales et d'une convention collective négociée au niveau local avec l'employeur. Ils sont, comme les employés du secteur privé, soumis en principe aux règles du droit commun. Toutefois les conditions d'emploi prévues dans les conventions, sont assez semblables à celles applicables aux agents de l'État. Une agence (ARAN[343]) est chargée des négociations collectives.

[343] Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

La Constitution établit le principe du concours pour l'accès aux emplois publics mais admet des possibilités de dérogation. Les personnels subalternes en sont ainsi parfois exemptés. Pendant longtemps, la promotion des agents locaux était principalement fondée sur l'ancienneté. Aujourd'hui, l'évaluation des mérites et des résultats est essentielle dans le déroulement de la carrière des agents publics. Les modalités de promotion sont prévues par les conventions collectives nationales. La rémunération est établie par des négociations entre les organisations syndicales et l'ARAN.

Les Pays-Bas : des fonctionnaires aux conditions d'emploi proches du secteur privé

Le territoire comprend deux niveaux de collectivités locales : 12 provinces et 390 communes. Il existe deux catégories d'agents publics : les fonctionnaires, les plus nombreux, et les contractuels. Les fonctionnaires sont nommés par un acte unilatéral et ils disposent d'un statut de droit public. Il existe peu de différences de statut entre les fonctionnaires de l'État et ceux des provinces et des communes. Cette relative homogénéité s'explique par la tutelle administrative exercée par le gouvernement sur le statut de la fonction publique. Bien que relevant du droit public, les conditions d'emploi des fonctionnaires néerlandais sont très proches de celle des salariés du secteur privé. Comme ces derniers, ils ne sont pas titulaires de leur poste et ne disposent pas d'un droit acquis à faire carrière dans l'administration. Ceci est le résultat d'une politique de rapprochement du statut de l'emploi public de la situation générale sur le marché du travail, qualifiée de « normalisation ». Les contractuels ont, eux, un contrat de travail de droit privé. Mais ce type de contrat ayant été supprimé en 1993, l'administration néerlandaise ne compte quasiment plus que des fonctionnaires.

En principe, il n'existe pas aux Pays-Bas de recrutement par concours ni de procédure formelle d'engagement, mais, le plus souvent, des évaluations directes par le chef de service. À l'image des salariés du secteur privé, les agents publics territoriaux ne sont pas, dans le cadre d'un système d'emploi, titulaires de leur poste et ne disposent pas d'un droit acquis à faire carrière dans l'administration. En théorie, le fonctionnaire ne peut donc faire valoir aucun droit à une promotion à un grade supérieur. Pourtant, dans les faits, les agents peuvent faire carrière dans l'administration. En effet, les recrutements et promotions internes sont très courants. De même, bien que la rémunération soit en principe au mérite, une grande partie des chefs de service ont donné un caractère automatique aux augmentations et aux primes.

Royaume-Uni : un système d'emploi, avec des conventions collectives facultatives

L'organisation territoriale du Royaume-Uni (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord) compte deux niveaux principaux, les comtés et les districts. Des autorités uniques exercent à la fois les compétences d'un comté et celles d'un district. Le système britannique est principalement un système d'emploi. La fonction publique est un concept limité au « civil service », c'est-à-dire qu'elle ne concerne que les agents travaillant pour les ministères et leurs agences. Les agents des collectivités locales ne disposent d'aucun statut spécifique. Ils sont recrutés par contrats individuels de droit privé. La législation générale du travail leur est applicable.

Cette liberté des collectivités locales dans la gestion de leurs personnels est néanmoins encadrée par des conventions collectives négociées au niveau national par les associations de collectivités locales, d'une part, et par les organisations syndicales d'employés, d'autre part. Toutefois, ce système conventionnel, qui vise à établir des règles nationales en matière d'emploi dans les collectivités locales, ne s'applique, sauf en matière salariale où les taux de rémunération minimum sont impératifs, que si la collectivité le choisit. C'est bien le contrat entre l'employeur et l'employé qui est la principale référence.

Pour le recrutement, le choix des agents locaux est libre. Seules quelques nominations (officiers de police, directeurs des services sociaux…) sont encadrées. Les méthodes de sélection sont laissées à l'appréciation des collectivités. Une carrière dans l'administration locale est possible mais la mobilité est encouragée par les collectivités, notamment en direction du secteur privé. L'avancement est au choix et les augmentations salariales sont de plus en plus souvent subordonnées aux performances des agents.

*****

Ce panorama rapide confirme les grandes tendances déjà constatées, dans son ouvrage précité, par le CNFPT : contractualisation croissante des agents publics locaux, souci de « flexibilité » mais aussi persistance, loin d'un modèle européen unique de fonction publique locale, de spécificités nationales. On relève d'ailleurs, à cet égard, qu'il n'est guère possible d'établir un lien direct entre le type d'organisation de l'emploi local et le degré de décentralisation comme l'illustrent, dans des situations très différentes, le Royaume-Uni et l'Espagne. La mixité des

conditions d'emploi (statut ou contrat) est le point commun de ces systèmes d'administration locale puisque l'emploi public statutaire n'est jamais le seul à régir la situation de tous les agents. Cette imbrication des deux grands modèles, celui de la « carrière » et celui de « l'emploi », se retrouve, à des degrés divers, dans les organisations présentées ci-dessus, à l'exception notable du Royaume-Uni dont le système est particulièrement proche du secteur privé. Ainsi, un système à dominante « emploi » n'est pas incompatible avec l'emploi à vie (Allemagne), avec un statut de droit public (Pays-Bas) ou encore avec des conventions collectives contraignantes (Italie). En tout état de cause, la Cour estime que l'administration française, et singulièrement la DGAFP, gagnerait, pour éclairer la propre évolution du système français, à mieux suivre les situations et les évolutions des autres fonctions publiques locales européennes.

Annexe n° 27 : méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État sur les dépenses de personnel des collectivités

L'impact en 2015

L'impact des nouvelles normes sur les dépenses en matière d'emploi public de 2015 a été évalué à 107 M€ par le CNEN. Les fiches d'impact utilisées par le CNEN ont servi de support à la présente évaluation. Elles ont également fait l'objet d'ajustements et ont été complétées lorsque c'était nécessaire.

En 2015, les mesures inscrites dans le protocole d'accord du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psycho-sociaux (RPS) dans la fonction publique[344] ont généré un surcoût de masse salariale pour les collectivités estimé à 6,9 M€. L'impact de la revalorisation du traitement des agents de catégorie C du cadre d'emploi des sapeurs-pompiers territoriaux[345], des agents et directeurs de police municipale[346] et des puéricultrices territoriales[347] sur la masse salariale des collectivités en 2015 a été estimé, pour sa part, à 11,5 M€.

Le CNEN a comptabilisé dans l'impact des nouvelles normes sur les dépenses 2015 des collectivités 75,8 M€ au titre de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA). Or cette garantie étant déjà mise en œuvre en 2014, son montant ne constitue pas un surcoût par rapport à l'année précédente. Il ne doit donc pas être comptabilisé dans la présente évaluation. Le montant de la GIPA devrait également diminuer en 2015 du fait de la mise en œuvre de la revalorisation du traitement des fonctionnaires territoriaux de catégorie B et C.

[344] Mesures mises en œuvre par le décret n° 2015-161 du 11 février 2015 modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité au travail, ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

[345] Décret n° 2014-717 du 26 juin 2014 modifiant le décret n° 2012-524 du 20 avril 2012 fixant les indices de rémunération pour certains grades des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels.

[346] Décret n° 2014-1597 du 23 décembre 2014 portant dispositions indiciaires applicables aux agents et directeurs de police municipale.

[347] Décret n° 2014-923 du 18 août 2014 portant statut particulier du cadre d'emploi des puéricultrices territoriales.

En revanche, plusieurs mesures antérieures doivent être prises en compte. Le coût en 2015 de la revalorisation du traitement des fonctionnaires territoriaux de catégorie B[348] et C[349] est ainsi estimé à 382,3 M€ dans les documents transmis à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) en 2013. Par ailleurs, le taux de la contribution employeur à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) a fait l'objet depuis 2012 de plusieurs augmentations successives[350]. En 2015, l'impact de l'accroissement de ce taux de 0,1 point est estimé à 28,9 M€.

Enfin, la réforme des rythmes scolaires, dont la mise en œuvre a été généralisée en septembre 2014, a également contribué à l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités en 2015.

Le coût de la réforme a été estimé par la Cour en 2015[351] à un montant compris entre 350 M€ et 620 M€. À la rentrée de 2013, quelque 4 000 communes se sont portées volontaires pour mettre en œuvre la réforme qui concernait alors 22 % des écoliers[352]. Par conséquent, l'extension de la réforme à la rentrée 2014 représente en 2015 un surcoût estimé entre 136,5 M€ et 241,8 M €.

Au total, l'impact des normes sur la progression des dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements entre 2014 et 2015 est estimé à entre 566,1 M€ et 671,4 M€, soit entre 51,5 % et 61 % de l'augmentation de ces dépenses.

---

[348] Décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014 modifiant les dispositions indiciaires applicables aux agents de la catégorie C et de la catégorie B de la fonction publique territoriale

[349] Décret n° 2014-78 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 portant organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C.

[350] Décret n° 2012-1525 du 28 décembre 2012 portant modification du taux de la contribution employeur due à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, décret n° 2013-1290 du 27 décembre 2013 modifiant les taux des cotisations d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale et des cotisations d'allocations familiales et décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014 relatif au taux des cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale.

[351] Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, p. 104-107. La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[352] Données communiquées par la présidente du comité de suivi, Françoise Moulin-Civil, en juillet 2013.

Sans l'impact de ces normes, les dépenses de personnel auraient connu une évolution estimée entre 0,7 % et 0,9 %.

L'impact en 2016

L'impact des normes sur les dépenses de personnel de 2016 a été évalué, comme pour 2015, à partir des fiches éponymes transmises au CNEN. Les éléments figurant dans ces fiches ont été, le cas échéant, analysés et complétés.

Suite à l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, signé le 20 novembre 2009, un suivi médical post-professionnel a été mis en place dans la FPT[353]. Dans la fiche d'impact transmise au CNEN, le ministère de la décentralisation et de la fonction publique a évalué l'impact de cette mesure pour les collectivités à 105 850 € correspondant aux frais de visites et d'examens médicaux.

Le calcul proposé souffre cependant de plusieurs incohérences. L'administration reprend ainsi le ratio élaboré par la Haute autorité de santé dans son rapport de 2010 concernant les salariés du secteur privé. Ainsi, selon la fiche d'impact, ce ratio rapportait le nombre de demandes de suivi au nombre de salariés exposés. Au lieu de l'utiliser vis-à-vis du nombre d'agents territoriaux exposés (environ 91 000), le calcul le rapporte au nombre de départs annuels de la FPT (36 396). De plus, les chiffres avancés dans la fiche d'impact sont parfois étonnants : 62 000 salariés du privé seulement seraient exposés aux agents chimiques cancérogènes. Selon l'enquête de la DARES[354] , ce chiffre serait plutôt de 929 000 à 2,1 M de salariés en fonction de la source de classement comme substance cancérogène. Enfin, la fiche d'impact mentionne – sans l'utiliser directement dans le calcul de coût – le chiffre de 5 % de fonctionnaires territoriaux exposés à au moins un produit chimique cancérogène. Ce chiffre, tiré d'une étude de la DARES[355], concerne en réalité l'ensemble des agents des administrations publiques. Compte tenu des compétences exercées par les collectivités territoriales, il ne fait aucun doute que les expositions sont plus importantes chez les fonctionnaires territoriaux que pour la moyenne des agents publics.

---

[353] Décret n° 2015-1438 du 5 novembre 2015 relatif aux modalités du suivi médical post-professionnel des agents de la fonction publique territoriale exposés à une substance cancérogène, mutagène ou toxique pour la reproduction

[354] Enquête Surveillance médicale des expositions aux risques professionnels (SUMER) 2010

[355] DARES Analyse n°054, septembre 2013

En terme de méthode, le chiffrage proposé par le ministère de la décentralisation et de la fonction publique repose sur l'exemple du secteur privé, pour lequel l'application du dispositif souffre selon la Haute autorité de santé d'un « dysfonctionnement, avec un nombre très faible de demandes au regard des estimations du nombre de sujets antérieurement exposés ». Il peut sembler étonnant de fonder le chiffrage de l'impact d'une nouvelle mesure sur une mesure similaire qui n'est pas correctement appliquée.

Conformément à l'article 69 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les mobilités géographiques d'agents territoriaux résultant de changements de périmètre de collectivités donnent désormais droit à une indemnité de mobilité[356] . Le coût pour les collectivités de la création de cette indemnité est évalué par l'administration à 10,7 M€.

Le reclassement dans des corps de catégorie A des ergothérapeutes exerçant dans des établissements sociaux et médico-sociaux financés par les départements génère un surcoût évalué par le ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes à 8 400 € en année pleine (dont 3 500 € en 2015 et 4 900 € en 2016).

À la suite de la création des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la mise en place d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) pour les fonctionnaires territoriaux concernés par ces quartiers[357] a un impact sur la masse salariale des collectivités. Le ministère de la décentralisation et de la fonction publique a estimé ce coût à 4,6 M€ pour le bloc local et à 3 M€ pour les départements. Ce coût est fondé sur la valeur minimale de la NBI. En réalité, pour une part des agents concernés, la NBI sera majorée et le coût devrait donc être supérieur à celui simulé dans la fiche d'impact.

[356] Décret n° 2015-933 du 30 juillet 2015 portant attribution d'une indemnité de mobilité à certains agents de la fonction publique territoriale

[357] Décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 relatif à la nouvelle bonification indiciaire attribuée aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville, à la suite de la création des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Le coût de la revalorisation de l'indemnité de responsabilité des sapeurs-pompiers professionnels[358] est estimé par l'administration à 6 M€ par an pour les départements.

La réforme du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux et ingénieurs territoriaux en chef a donné lieu à deux volets distincts : d'une part, la réforme du cadre d'emploi des ingénieurs, dont le coût est évalué par le ministère de la décentralisation et de la fonction publique à 4,1 M€, et d'autre part celle du cadre d'emploi des ingénieurs en chef dont le coût serait nul. En réalité, la réforme du cadre d'emploi des ingénieurs territoriaux en chef aura un coût pour les collectivités car plusieurs échelons ont été ajoutés. Si ce coût ne se manifestera probablement pas dès 2016, l'avancement des agents concernés sur ces nouveaux échelons se traduira dans les années qui viennent par des surcoûts en terme de masse salariale pour les collectivités concernées.

L'accroissement en 2016 de 0,1 point du taux de la CNRACL[359] aura un impact estimé à 28,9 M€.

Enfin, la hausse du point d'indice annoncée par la ministre de la fonction publique le 17 mars 2016 (+ 0,6 % au 1er juillet 2016 et + 0,6 % au 1er février 2017) aura un impact sur les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements d'environ 162 M€ en 2016 puis d'environ 459 M€ en 2017 et 27 M€ en 2018.

Au total, l'impact des nouvelles normes sur l'augmentation des dépenses de personnel en 2016 peut donc être estimé à au moins 219,4 M€. Si les dépenses de personnel évoluaient en 2016 uniquement en fonction des nouvelles normes de 2015, elles augmenteraient de 0,4 % seulement.

[358] Décret n° 2016-75 du 29 janvier 2016 modifiant plusieurs décrets statutaires relatifs aux sapeurs-pompiers professionnels.

[359] Décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014 relatif au taux des cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale.

Réponses des administrations, des collectivités et des organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre 311

Réponse du président de l'Association des régions de France (ARF) 314

Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF) 320

Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) 325

Réponse du président de France urbaine 334

Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF) 339

Réponse de la présidente de Villes de France..... 351

Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF) 354

Réponse du président du conseil régional d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes 358

Réponse du président du conseil régional du Centre-Val de Loire..... 362

Réponse de la présidente de la région Île-de-France 363

Réponse de la présidente du conseil régional de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées..... 365

Réponse du président du conseil régional de Normandie 366

Réponse du président du conseil régional de La Réunion 368

Réponse du président du conseil départemental de l'Ardèche..... 370

Réponse du président du conseil départemental de l'Aveyron 372

Réponse du président du conseil départemental de Corrèze..... 372

Réponse du président du conseil départemental de la Côte d'Or..... 373

Réponse du président du conseil départemental de Haute-Corse 373

Réponse du président du conseil départemental de la Haute-Loire 374

Réponse du président du conseil départemental des Hauts-de-Seine 374

Réponse du président du conseil départemental de la Haute-Savoie 376

Réponse du président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine 378

Réponse du président du conseil départemental du Jura..... 379

Réponse du président du conseil départemental de Loire-Atlantique..... 380

Réponse du président du conseil départemental de la Mayenne 381
Réponse du président du conseil départemental de l'Orne 381
Réponse du président du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques 383
Réponse du président du conseil départemental de la Savoie 383
Réponse du président du conseil départemental des Vosges 384
Réponse du président de Bordeaux Métropole 386
Réponse du président de la métropole de Lyon 386
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Carcassonne 387
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Colmar.... 388
Réponse du président de la communauté d'agglomération Montluçonnaise 388
Réponse du président de la communauté d'agglomération Morlaix Communauté 390
Réponse du président de la communauté d'agglomération du Nord de la Martinique et maire du Robert 392
Réponse du président de la communauté d'agglomération de la Riviera française 393
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc Agglomération 393
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Saint-Omer 395
Réponse du président de la communauté d'agglomération du Territoire de la côte ouest 395
Réponse du président de la communauté d'agglomération Vannes Agglo 395
Réponse du maire d'Aulnay-sous-Bois 396
Réponse de la maire de Bondy 398
Réponse de la maire de Bussy-Saint-Georges 400
Réponse du maire de Caen 403
Réponse du sénateur-maire de Carcassonne 403
Réponse du sénateur-maire de Castelnau-le-Lez 404
Réponse du maire de Challans 404

Réponse du maire de Châteaudun 405
Réponse du maire du Creusot 405
Réponse du maire de Dieppe 406
Réponse du sénateur-maire de Franconville 406
Réponse du maire de Garges-lès-Gonesse 407
Réponse du maire de Genas 407
Réponse du député-maire de Gonesse 409
Réponse du député-maire de Levallois-Perret 410
Réponse du maire de Liévin 412
Réponse du sénateur-maire de Marseille 413
Réponse du député-maire de Menton 415
Réponse du sénateur-maire de Meudon 415
Réponse de la maire de Mont-de-Marsan 417
Réponse du maire de Nice 419
Réponse du député-maire d'Orange 420
Réponse de la maire de Puteaux 422
Réponse du maire de Rambouillet 424
Réponse du maire de Rodez 425
Réponse du maire de Rouen 426
Réponse du maire de Saint-Denis 427
Réponse du maire de Salon-de-Provence 432
Réponse du maire de Saumur 432
Réponse du maire de Strasbourg 433
Réponse du maire de Villenave d'Ornon 433
Réponse du maire de Villeurbanne 437
Réponse de la maire de Wasquehal 439

Destinataires n'ayant pas émis d'observations

Présidente du conseil régional de Bourgogne, Franche-Comté
Président du conseil régional des Hauts-de-France (anciennement Nord – Pas-de-Calais, Picardie)
Président du conseil départemental du Bas-Rhin
Président du conseil départemental de Charente
Président du conseil départemental du Cher
Président du conseil départemental du Haut-Rhin
Président du conseil départemental de l'Isère
Président du conseil départemental du Loiret
Président du conseil départemental du Lot
Président du conseil départemental du Lot-et-Garonne
Président du conseil départemental de la Nièvre
Président du conseil départemental du Nord
Président du conseil départemental des Pyrénées-Orientales
Président de Montpellier Méditerranée Métropole
Président de Rennes Métropole
Président de la métropole Rouen Normandie
Président de l'Eurométropole de Strasbourg
Président de la communauté urbaine d'Arras
Président de la communauté urbaine du Creusot – Montceau-les-Mines
Président de la communauté urbaine Toulouse métropole
Président de la communauté d'agglomération Est Ensemble
Président de la communauté d'agglomération du Libournais
Président de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin
Président de la communauté d'agglomération Tours Plus
Président de la communauté d'agglomération Var-Estérel-Méditerranée
Président de la communauté de communes de Maremne Adour Côte-Sud
Président de la communauté de communes Roussillon Conflent
Députée-maire de L'Aigle

Maire d'Annecy
Maire d'Aurillac
Maire du Boucau
Maire de Cherbourg-en-Cotentin
Maire du Chesnay
Maire d'Eaubonne
Maire de Fleury-d'Aude
Maire de Grimaud
Maire d'Herblay
Sénateur-maire d'Illkirch-Graffenstaden
Maire de Juvignac
Député-maire de Lambersart
Député-maire de Martigues
Maire de Metz
Maire de Montdidier
Maire de Monteux
Maire de Narbonne
Maire d'Orvault
Maire d'Outreau
Maire du Plessis-Robinson
Maire de Saint-Germain-en-Laye
Maire de Saint-Quentin
Maire de Sceaux
Maire de Schweighouse-sur-Moder
Sénateur-maire de Sète
Maire de Sèvres
Maire de Sisteron
Député-maire de Six-Fours Les Plages
Maire de Vannes
Maire de Vanves
Maire de Vélizy-Villacoublay

Maire de Villeparisis
Maire de Wissembourg

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)
Directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)
Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)
Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)
Président du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
Président du conseil d'administration de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)
Président du conseil régional d'Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine
Président conseil régional d'Auvergne, Rhône-Alpes
Président du conseil régional de Bretagne
Président de l'Assemblée de Corse
Président du conseil régional de Guadeloupe
Président du conseil exécutif de Martinique
Président du conseil régional des Pays de la Loire
Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur
Président du conseil départemental de l'Aisne
Président du conseil départemental de l'Allier
Président du conseil départemental des Alpes-Maritimes
Président du conseil départemental des Ardennes
Président du conseil départemental de l'Ariège
Président du conseil départemental de l'Aude
Présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône
Président du conseil départemental du Cantal
Président du conseil départemental de Charente-Maritime
Président du conseil départemental de Corse-du-Sud

Président du conseil départemental de la Creuse
Président du conseil départemental des Deux-Sèvres
Présidente du conseil départemental du Doubs
Président du conseil départemental du Gard
Président du conseil départemental du Gers
Président du conseil départemental de la Gironde
Présidente du conseil départemental de la Guadeloupe
Président du conseil départemental de la Guyane
Président du conseil départemental des Hautes-Alpes
Président du conseil départemental de la Haute-Garonne
Président du conseil départemental de la Haute-Saône
Président du conseil départemental de la Haute-Vienne
Président du conseil départemental de l'Hérault
Président du conseil départemental de l'Indre
Président du conseil départemental de Loir-et-Cher
Présidente du conseil départemental de Lozère
Président du conseil départemental de Maine-et-Loire
Président du conseil départemental de Mayotte
Président du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
Président du conseil départemental de la Meuse
Président du conseil départemental du Morbihan
Président du conseil départemental de la Moselle
Président du conseil départemental du Pas-de-Calais
Président du conseil départemental de Saône-et-Loire
Président du conseil départemental de la Sarthe
Président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis
Président du conseil départemental du Territoire de Belfort
Président du conseil départemental du Val-de-Marne
Président du conseil départemental du Val-d'Oise
Président du conseil départemental du Var
Président du conseil départemental de Vaucluse

Président du conseil départemental de la Vienne
Président du conseil départemental de l'Yonne
Président du conseil départemental des Yvelines
Président de la métropole d'Aix-Marseille-Provence
Président de Brest Métropole
Président de Grenoble-Alpes Métropole
Président de la métropole européenne de Lille
Présidente de Nantes Métropole
Président de la communauté urbaine d'Alençon
Président de la communauté urbaine de Dunkerque
Président de la communauté urbaine du Grand Dijon
Président de la communauté urbaine du Grand Nancy
Président de la communauté urbaine du Mans
Président de la communauté d'agglomération de l'Albigeois
Président de la communauté d'agglomération d'Alès
Président de la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole
Président de la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac
Présidente de la communauté d'agglomération du Calaisis « Cap Calaisis »
Présidente de la communauté d'agglomération de Cayenne-Centre littoral
Président de la communauté d'agglomération du centre de la Martinique
Président de la communauté d'agglomération de Clermont Communauté
Président de la communauté d'agglomération du Douaisis
Président de la communauté d'agglomération du Grand Cahors
Président de la communauté d'agglomération du Grand Paris Seine Ouest
Président de la communauté d'agglomération du Grand Rodez
Président de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée
Ancien président de la communauté d'agglomération Marne et Chantereine, devenue communauté d'agglomération Paris - Vallée de la Marne (d'avril 2014 à décembre 2015)
Président de la communauté d'agglomération de Maubeuge-Val de Sambre
Président de la communauté d'agglomération Mulhouse-Alsace agglomération

Président de la communauté d'agglomération du Muretain
Président de la communauté d'agglomération intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR)
Président de la communauté d'agglomération du Pays Ajaccien
Président de la communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard
Président de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut
Président de la communauté d'agglomération des portes de l'Essonne
Président de la communauté d'agglomération intercommunale de La Réunion Est
Président de la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement
Président de la communauté d'agglomération Seine-Eure
Président de la communauté d'agglomération du Sicoval
Président de la communauté d'agglomération du Val de Fensch
Président de la communauté d'agglomération des villes solidaires
Président de la communauté d'agglomération de Vitré Communauté
Président de la communauté de communes de Beaucaire Terre d'Argence
Président de la communauté de communes du canton de Montdidier
Président de la communauté de communes de Gisors-Epte-Lévrière
Président de la communauté de communes du Grand Cognac
Président de la communauté de communes de l'Est Lyonnais
Président de la communauté de communes du Pays d'Ancenis
Président de la communauté de communes du Pays de Challans
Président de la communauté de communes du Pays de Mayenne
Président de la communauté de communes Terre de Camargue
Présidente du conseil de territoire du Pays d'Aix
Maire de Paris
Maire d'Aimargues
Maire d'Aix-en-Provence
Maire d'Alès
Maire d'Amiens
Maire d'Ancenis

Sénateur-maire d'Angers
Maire d'Argenteuil
Maire d'Auxerre
Maire d'Avranches
Maire de Bagnolet
Maire de Bayonne
Maire de Bègles
Maire de Besançon
Maire de Bezons
Maire de Blagnac
Maire de Bordeaux
Maire de Boulogne-Billancourt
Maire de Cahors
Maire de Calais
Maire de Canet-en-Roussillon
Maire de Carqueiranne
Maire de Cenon
Maire de Châlons-en-Champagne
Député-maire de Chaville
Maire de Clermont-Ferrand
Maire de Clichy-sous-Bois
Maire de Cognac
Maire de Colombes
Maire de Conflans-Sainte-Honorine
Maire de Coudekerque
Maire de Couëron
Maire de Creil
Maire de Cugnaux
Maire de Dax
Députée-maire de Denain
Maire de Dijon

Maire de Douai
Maire de Fleury-les-Aubrais
Maire de Fontenay-aux-Roses
Maire de Gardanne
Maire de Gennevilliers
Maire de Gisors
Maire du Gosier
Maire de Goussainville
Maire de Gradignan
Maire de Grande-Synthe
Maire de Grand-Quevilly
Maire du Grau du Roi
Maire de Guebwiller
Maire de Guyancourt
Député-maire du Havre
Députée-maire des Herbiers
Maire d'Issy-les-Moulineaux
Maire d'Istres
Maire de Kingersheim
Maire de Kourou
Maire de La Celle Saint-Cloud
Maire de Laudun-l'Ardoise
Maire de Le Port
Maire de Libourne
Maire de Lille
Maire de Limeil-Brévannes
Maire de Limoges
Maire de Lourdes
Sénateur-maire de Lyon
Maire de Marnes-la-Coquette
Député-maire du Mans

Député-maire de Matoury
Maire de Milhaud
Maire de Miramas
Maire de Montpellier
Député-maire de Montélimar
Maire de Montluçon
Maire de Montreuil
Maire de Mont-Saint-Aignan
Députée-maire du Moule
Maire de Mulhouse
Maire des Mureaux
Maire de Nancy
Maire de Nantes
Maire de Neubourg
Maire de Nîmes
Maire de Noisy-le-Grand
Maire d'Olivet
Député-maire d'Orléans
Maire d'Orly
Maire d'Ozoir-la-Ferrière
Maire de Perpignan
Maire du Petit-Quevilly
Maire de Pont-Château
Député-maire de Pontoise
Député-maire de Reims
Députée-maire de Rennes
Député-maire de Ribeauvillé
Maire de Roissy-en-Brie
Maire de Romainville
Maire de Sainte-Anne
Maire de Saint-Berthevin

Maire de Saint-Denis-de-La-Réunion
Maire de Sainte-Foy-lès-Lyon
Maire de Sainte-Marie
Maire de Sainte-Rose
Maire de Saint-Fons
Maire de Saint-Gilles
Maire de Saint-Jean-de-Braye
Maire de Saint-Laurent-du-Maroni
Maire de Saint-Lô
Maire de Saint-Michel-sur-Orge
Maire de Saint-Paul
Maire de Sannois
Maire de Savigny-sur-Orge
Maire de Schiltigheim
Maire de Schoelcher
Députée-maire de Sens
Maire de Soultz
Maire de Taillan-Médoc
Maire de Toulon
Maire de Toulouse (a répondu en sa qualité de président de Toulouse métropole)
Maire de Tourcoing
Maire de Tournefeuille
Maire de Tours
Député-maire de Tremblay-en-France
Maire de Versailles
Maire de Vigneux-sur-Seine
Maire de Ville d'Avray
Maire de Villiers-le-Bel
Maire de Vitré
Maire de Vitrolles

Député-maire de Wattrelos
Député-maire de Yerres
Président du centre communal d'action sociale de Toulon

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Ce rapport apporte chaque année une analyse approfondie et indépendante sur l'évolution des finances locales et éclaire les nombreux débats relatifs aux relations entre l'État et les collectivités territoriales. Un tel travail est particulièrement précieux au regard du rôle croissant des administrations publiques locales pour notre pays, nos concitoyens et la qualité du service public.

À titre liminaire, je partage les constats que la Cour établit à propos de l'impact sur les collectivités territoriales de la contribution au redressement des finances publiques. Comme la Cour le souligne, la contrainte financière qui pèse ainsi sur les collectivités territoriales doit être appréciée au regard de divers éléments. Ainsi, la baisse des dotations a été atténuée par le dynamisme de la fiscalité locale. Surtout, la progression des montants alloués aux dispositifs de péréquation a permis de rendre soutenable pour les collectivités les plus défavorisées l'effort qui leur a été demandé. Par ailleurs, j'ai pu constater avec satisfaction, comme la Cour, que les collectivités avaient en 2015 réalisé un effort de maîtrise significatif de leurs dépenses de fonctionnement. Cette inflexion démontre que les collectivités ont intégré la nécessité du redressement de nos comptes publics, qui repose sur une plus grande maîtrise des dépenses. Toutefois, le mouvement de ralentissement des charges de fonctionnement n'est pas encore général.

Pour 2017, le Gouvernement a souhaité maintenir la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, en allégeant celle portée par le bloc communal dont la baisse des concours financiers a été moins compensée par le dynamisme des autres transferts financiers de l'État que pour les régions et les départements.

S'agissant de l'investissement, je constate qu'il est maintenant établi que l'évolution de la capacité d'autofinancement d'une collectivité n'est qu'un déterminant parmi d'autres de l'évolution de ses dépenses d'équipement. Les facteurs d'explication du recul de l'investissement local depuis deux ans sont multiples et liés notamment aux effets du cycle électoral et aux choix des élus locaux. La reconstitution en 2015 de l'épargne des collectivités, couplée aux nombreuses mesures de soutien à l'investissement local adoptées depuis 2015, devrait permettre d'en améliorer le niveau en 2016. Le Gouvernement propose d'ailleurs pour 2017 de prolonger et d'augmenter le fonds exceptionnel de soutien à l'investissement qui sera porté à 1,2 milliard d'euros.

Au-delà de l'analyse détaillée de la situation financière des collectivités, la Cour formule plusieurs recommandations relatives à la gouvernance des finances locales.

Si je partage pleinement l'analyse de la Cour sur la nécessité de renforcer le dialogue entre l'État et les associations représentatives des collectivités territoriales, en particulier autour de la trajectoire cible des finances publiques locales, ainsi que sur l'indispensable amélioration de la fiabilité des comptes locaux, la recommandation visant à instaurer une loi spécifique de financement des collectivités mérite d'être examinée au regard des outils existants. Le Gouvernement entend étudier les conditions juridiques de mise en place d'une loi de financement spécifique des collectivités territoriales, qui pourrait faire l'objet d'un examen annuel par le Parlement. Toutefois, l'instauration d'une telle loi nécessiterait probablement une révision constitutionnelle.

Quoi qu'il en soit, il existe des marges pour rendre plus complète et accessible l'information relative aux relations financières entre l'État et les collectivités. Le Gouvernement est favorable à toutes les initiatives visant à améliorer et partager les données disponibles sur les charges et les recettes du secteur local.

Dans ce contexte, priorité est donnée à la mise en place de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL), créé par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Cet observatoire, qui devra mener ses travaux en toute transparence et de manière consensuelle, constitue un lieu indispensable à un dialogue constructif sur la gestion et les finances locales.

C'est notamment dans ce cadre que pourrait être à l'avenir discuté l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), ce qui renforcerait sa légitimité auprès des collectivités. En 2015, comme en 2014, l'ODEDEL a été respecté. L'enjeu est désormais que cet objectif, décliné à compter de 2016 par catégorie de collectivités, devienne un indicateur de référence pour l'élaboration et l'exécution des budgets locaux. Je suis réservé en revanche à l'idée d'inclure dans le périmètre de l'objectif les budgets annexes et les budgets des syndicats et de le décliner par strates démographiques. Les difficultés techniques inhérentes risqueraient de nuire à la lisibilité de cet indicateur encore récent qui repose sur la simplicité de son appropriation par les élus locaux. J'approuve néanmoins la recommandation de la Cour de mieux expliquer le périmètre exact des dépenses prises en compte et de présenter en loi de règlement une analyse de son exécution.

S'agissant de la fiscalité locale, il importe, comme le souligne justement la Cour, qu'elle remplisse des conditions d'équité entre

contribuables et réponde à des objectifs de transparence et de prévisibilité pour les collectivités. Aussi je partage l'essentiel des recommandations de la Cour sur le sujet, qu'il s'agisse de la révision des valeurs locatives en cours et de ses impacts, de la présentation et de la qualité des informations relatives aux allocations compensatrices, et enfin de l'analyse de l'évolution des produits de fiscalité directe ou indirecte. J'ajoute toutefois que la mise en œuvre de certaines de ces préconisations suppose des développements informatiques importants. C'est notamment le cas pour l'amélioration de la transmission aux collectivités locales des notifications portant sur les exonérations et compensations de fiscalité locale. Par ailleurs, je suis naturellement favorable à un recensement exhaustif et une évaluation des dépenses fiscales locales.

Concernant le chapitre consacré à la fonction publique territoriale, la Cour rappelle que la liberté de gestion des personnels est consubstantielle au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce point est fondamental. La libre administration est, en effet, avec le nombre et la variété des employeurs territoriaux, l'une des principales spécificités qui justifient le choix d'une fonction publique territoriale distincte de celle de l'État. Par ailleurs, dès lors qu'il s'agit de formuler des propositions relatives à la gestion de la fonction publique territoriale, la libre administration implique de bien distinguer ce qui peut relever de l'encadrement législatif et réglementaire des collectivités territoriales de ce qui doit relever de la pleine responsabilité des employeurs dans leurs pratiques de gestion.

Dans ce contexte, j'ai pris note avec intérêt du recensement des nombreux leviers dont disposent les collectivités pour mieux maîtriser leurs dépenses de personnel. Comme la Cour le souligne, tout l'enjeu est aujourd'hui d'inciter l'ensemble des collectivités à moderniser leurs modes de gestion des ressources humaines dans le respect du principe de libre administration.

La Cour analyse l'évolution des effectifs dans la fonction publique territoriale et note l'absence de ralentissement perceptible. Je note toutefois qu'une partie de l'augmentation soulignée par la Cour tient à l'augmentation des contrats aidés qui ont progressé de 19,5% entre 2013 et 2014. Enfin, je souhaite nuancer ce constat car les données d'exécution 2015 traduisent un effort de maîtrise de l'évolution de la masse salariale dans un certain nombre de collectivités territoriales.

J'approuve les recommandations de la Cour concourant à une meilleure connaissance des effectifs des collectivités et de leurs rémunérations à condition toutefois de ne pas renforcer davantage les

obligations déclaratives pesant sur les collectivités en la matière. Il me semble souhaitable que la connaissance et l'exploitation des éléments statistiques à disposition en matière d'effectifs et de rémunérations des personnels territoriaux puissent être mieux partagées et plus rapidement.

Votre rapport me semble également dresser, en matière de temps de travail et d'absentéisme, un constat complémentaire de celui du rapport remis au Gouvernement par monsieur Philippe LAURENT. Je relève toutefois que si l'assiduité peut entrer, dans une certaine mesure, dans l'appréciation de la manière de servir des agents, elle ne saurait constituer légalement un critère spécifique d'attribution du régime indemnitaire. En outre, sans préjuger des propositions qui seront retenues en matière de temps de travail à l'issue de la concertation lancée sous l'égide de la ministre de la fonction publique, il ne me semble pas relever du rôle des concours financiers, ni conforme à la libre administration, de prendre en compte la durée du travail retenue par les employeurs, dès lors qu'elle est conforme au droit. Enfin, il me semble important de souligner que la modernisation des carrières introduite par l'accord sur les carrières et les rémunérations à compter de 2017 devrait permettre aux collectivités de mettre en œuvre une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des carrières et des compétences

---

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

1. Sur la participation des collectivités locales au redressement des comptes publics

Permettez-moi tout d'abord une remarque. Il est bien entendu normal que tous les acteurs publics participent au redressement des finances publiques de notre Pays. Pour autant, pour ce qui concerne les collectivités locales, il ne faut pas confondre une bonne nouvelle arithmétique et une bonne nouvelle économique. Comme vous le signalez, les collectivités locales ne peuvent s'endetter que pour financer des investissements. La notion de déficit n'a dès lors pas de sens, il s'agit d'un besoin de financement. A contrario*, l'État finance largement par emprunt ses dépenses de fonctionnement. Dès lors, et votre rapport le met bien en exergue, une participation des collectivités locales au redressement signifie un moindre besoin de financement de leur part, soit de moindres investissements. S'il est évident que nous ne reviendrons pas prochainement sur les règles de calcul issues de Maastricht, il me semble important que la Cour se positionne un peu plus sur une approche économique pour nuancer les réalités comptables.*

Votre rapport souligne bien que l'épargne brute des collectivités locales s'est améliorée en 2015, ce qui atteste du fait que leurs recettes de fonctionnement se sont accrues plus fortement que leurs dépenses. L'épargne brute globale des collectivités s'est ainsi améliorée de +3,5%. Or cette évolution globalement bénéfique pour les collectivités locales masque de réelles disparités que vous soulignez mais dont vous ne tirez pas suffisamment d'enseignements. Cette progression de +3,5 % correspond dans le détail à +8,4 % pour le bloc communal, -2,9 % pour les départements et - 7,8 % pour les régions. Pour ces dernières, le recul de l'épargne brute de 0,4Md€ correspond peu ou prou à la baisse des dotations subie en 2015. Autrement dit l'année 2015 vient corroborer l'analyse de l'ARF et le discours porté depuis 2014 : la baisse des dotations pénalise plus fortement les régions que les autres niveaux de collectivités.

Aussi je ne souhaite pas que votre rapport laisse à penser qu'il y a des collectivités vertueuses qui participent au redressement des comptes publics et des collectivités qui s'en exonèrent. Ce n'est absolument par le cas et je dirais même que dans une large mesure les résultats chiffrés de 2015 mettent en évidence toute l'erreur de raisonnement qui fonde la baisse des dotations et sa répartition entre les niveaux de collectivités. Les régions qui subissent en totalité cette baisse des dotations, sans pouvoir de compensation, et qui ne peuvent pas se désengager de projets d'investissements structurants et lourds (notamment ceux qui sont contractualisés avec l'État dans le cadre des CPER), sont contraintes de s'endetter en conséquence et donc présentent un besoin de financement croissant.

Ce besoin de financement est impacté directement par la baisse des dotations. La logique aurait voulu que la baisse des dotations porte en priorité sur les niveaux de collectivité à forte capacité fiscale, ce qui n'est pas le cas avec une répartition strictement proportionnelle au poids des budgets. Et pour aller plus loin, il m'aurait semblé nécessaire que la Cour analyse avec plus de détail le niveau des fonds déposés au Trésor par niveau de collectivité, car c'est un bon indicateur de la fragilité financière des collectivités.

2. Précisions sur l'analyse spécifique des Régions

L'analyse détaillée que vous avez effectuée des finances régionales met bien en exergue le fait que la quasi-totalité des régions fait face à une effet ciseau entre les recettes et dépenses de fonctionnement conduisant à une baisse de leur épargne (20 régions sur 26). Cette évolution est en ligne avec la baisse continue connue par les régions depuis 2010 et la réforme de la taxe professionnelle qui a mis à mal tout l'équilibre de financement des régions.

Qui dit effet de ciseau dit plus forte hausse des dépenses que des recettes. A ce titre, je tiens à vous apporter des remarques de fond et de méthodologie.

Vous signalez bien au chapitre I-II-D que « l'évolution des produits et charges de fonctionnement constatée en 2015 intègre l'impact de nouveaux transferts de compétences de l'Etat en matière de fonds européens... ». Je vous avais en effet signalé lors de mon audition du 6 juin dernier que les Régions se singularisent dans le paysage des collectivités locales par le fait que leur périmètre de compétences est en permanente évolution, rendant ainsi complexe l'analyse financière. Or il y a un préalable évident à toute analyse : il faut comparer ce qui est comparable. Je regrette qu'au- delà de la phrase de préambule de votre rapport que je viens de citer vous n'en teniez pas plus compte. D'autant plus que je sais que les Régions ont a titre individuel fait remonter ces mêmes observations.

Ainsi en 2015, vous indiquez que les dépenses de fonctionnement des régions se sont accrues de +2,8%, soit la plus forte évolution enregistrée par tous les niveaux de collectivités locales. Cela a représenté une progression des dépenses de fonctionnement de 500M€. D'ores et déjà, je rappelle que les régions assument depuis le 1er janvier 2015 les compétences de formation issues de la loi du 5 mars 2014. La CCEC a validé un premier droit à compensation en fonctionnement de 211 M€ annuels. En défalquant ce montant, qui correspond réellement à une nouvelle compétence, de l'évolution enregistrée en 2015, le dynamisme des dépenses de fonctionnement régionales est ramené à +1,5%, soit un niveau équivalent à celui constaté entre 2013 et 2014.

En ce qui concerne l'impact des fonds européens, il est majeur en 2015. Nous avions alerté l'équipe de rapporteur dès le mois d'avril 2016 pour qu'ils en tiennent compte dans leur analyse. Entre 2014 et 2015, les crédits européens comptabilisés dans les comptes de gestion sont passés de 751 M€ à 1.231 M€, soit +65%. La budgétisation imposée par la DGFIP et la DGCL des fonds READER et FEAMP notamment vient impacter fortement les budgets des régions. Aussi quand vous indiquez,

en les citant individuellement, que des régions comme Midi-Pyrénées ont connu un accroissement de leurs dépenses de +23%, vous avez comptablement raison mais analytiquement tort.

Par ailleurs, en ce qui concerne les dépenses de personnel (+2,7%), vous notez un ralentissement (+3,8% en 2014) même si certaines régions ont connu des dynamismes forts. À nouveau, il serait bon que derrière l'évolution monétaire vous décomposiez entre un effet prix et un effet volume, et au sein de cet effet volume (progression des effectifs) que vous isoliez l'effet des transferts de compétence. 2015 a été une première année clé dans la mise en œuvre des fonds européens. Face au retard pris par les mécanismes de transferts des agents de l'Etat, et par la certitude qu'un grand nombre de postes seront vacants, les régions ont procédé à des recrutements pour pouvoir exercer la compétence. Normalement ces recrutements seront compensés a posteriori, mais ils viennent bien alimenter la dynamique des dépenses de personnel.

Enfin, et vous le savez parfaitement, l'année 2015 a été une année singulière pour les régions dont les effectifs et les travaux ont été essentiellement tournés sur la préparation des fusions. Vous comprendrez aisément que cela a pu parfois prendre le pas sur l'accélération des travaux d'optimisation engagés par les exécutifs depuis plusieurs années.

Vous constatez donc bien que derrière chaque chiffre plusieurs interprétations sont possibles. Il est indispensable que la Cour aille plus loin qu'une simple analyse à plat et documente les évolutions qu'elle constate. Sans cela le chiffre est souvent mal interprété et la Cour ne veut certainement pas induire en erreur le débat public.

3. <u>Sur le respect de l'objectif d'évolution de la dépense locale et la trajectoire des finances publiques</u>

La France n'arrive pas à mettre en place une réelle concertation avec les associations de collectivités locales sur la trajectoire des finances publiques alors que celle-ci s'impose à tous les acteurs publics.. Avec le Président de l'AMF et de l'ADF j'ai dernièrement regretté que l'État envoie à Bruxelles le Pacte de stabilité, qui impacte nos collectivités, sans avoir même pris la peine de consulter les associations représentatives des collectivités. Cela prouve un manque de respect patent envers les acteurs publics locaux et il faut que cela change. A défaut nos collectivités ne pourront pas se sentir liées par des objectifs non concertés.

Il en va de même de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale. Comme vous le signalez, cet objectif est depuis 2016 décliné par niveau de collectivité et nous n'avons jamais été associés à une réflexion à ce sujet. En 2016, cet objectif d'évolution est de 1,6% pour les dépenses de fonctionnement et différencié de la façon suivante : +1,1% pour le bloc communal, +2,7% pour les départements et +0,6% pour les régions. J'aimerais bien savoir comment cette répartition a été opérée et pouquoi les régions n'ont pas été consultés. Je rappelle juste que +0,6% d'évolution correspond en gros à +100M€ pour les régions en 2016. Alors que dans le même temps elles doivent : faire face à la mise en œuvre opérationnelle des fusions, mettre en place le plan formation de 500.000 demandeurs d'emplois, délivrer les fonds européens aux bénéficiaires finaux,

Autant dire qu'un objectif non concerté de +0,6% n'a aucun sens et ne pourra pas être respecté par les régions même avec tous les efforts possibles. Se pose donc la question d'une loi de financement des collectivités locales qui pourrait peut-être, dans une acception proche de la loi de financement de la sécurité sociale, permettre d'avoir un vrai débat constructif et étayé sur la fixation de ces objectifs.

4. Sur la fonction publique territoriale

À titre liminaire, permettez-moi de rappeler l'importance, s'agissant de l'observation de la gestion de la FPT, de distinguer - et le rapport s'y efforce d'ailleurs - suivant les niveaux de collectivité. Sur ce point, en particulier, il est primordial de ne pas avoir d'approche globalisante en disant « les collectivités », tant les pratiques de gestion du personnel sont diverses entre les différentes catégories d'employeur (commune, EPCI, département, région). A cet égard, je regrette que les constats de la Cour - qui s'appuient notamment sur les observations issues des contrôles opérés par les CRC sur un échantillon de 130 collectivités comprenant une région seulement - n'aient pas mieux analysé les données relatives aux conseils régionaux - tout en reconnaissant que leur renouvellement en 2015 rendait l'exercice plus compliqué.

Au regard de cette réalité, permettez-moi de formuler les observations suivantes :

S'agissant, en premier lieu, des pratiques d'avancement dans les régions. En ce qui concerne les avancements d'échelon, la consultation des DRH de région par l'ARF montre que l'avancement à la durée minimale n'était pas une règle aussi ancrée que cela. Nombre de régions utilisaient en effet l'avancement à la durée maximale pour les agents les moins méritants. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'ARF n'a pas

soutenu la réforme (du moins sur ce point précis) opérée par le Gouvernement dans le cadre de la loi de finances pour 2016. En tout état de cause, le nouveau dispositif présente indéniablement une limite puisqu'il ne permet plus de récompenser la valeur professionnelle et prive ainsi les collectivités d'un levier de management dont elles disposaient auparavant.

En ce qui concerne les avancements de grade, les régions, dans leur ensemble (et comme l'indiquent encore leur DRH), font preuve de responsabilité et sont ainsi très loin d'établir des ratios de 100 %.

S'agissant, en deuxième lieu, de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH), si un certain nombre de régions se sont résolument engagées dans cette démarche, je reconnais, comme le souligne le rapport, que ce mouvement doit s'amplifier, tant dans un souci de rationalisation de la masse salariale que de conservation de certaines expertises pointues ou d'anticipation de besoins en termes de nouveaux métiers.

S'agissant, en troisième lieu, des négociations salariales dans la fonction publique, s'il est exact - en théorie puisque la loi le prévoit - que l'État associe les autres employeurs publics, la réalité est tout autre. J'en veux pour preuve la récente augmentation du point d'indice qui a été décidée sans aucune concertation avec les employeurs territoriaux et hospitaliers. Tout au plus avons-nous appris de la part de la Ministre de la Fonction publique la décision déjà prise la veille du jour de l'annonce de l'augmentation ! S'il est vrai que c'est en principe le collège employeur du CSFPT qui est habilité à mener ces négociations et que jusqu'à présent cela a peu fonctionné (au point qu'il faudrait peut-être s'interroger sur la pertinence de ce choix du législateur), il reste, en tout état de cause, que l'État n'associe jamais les autres employeurs publics à ces négociations. Outre qu'il ne respecte pas la loi, c'est d'autant moins acceptable que l'État décide de mesures qui, souvent, impactent plus significativement les budgets des collectivités que le sien (ex : revalorisation des carrières des agents de catégorie C). Dans une République dont l'organisation est décentralisée et où le dialogue entre l'État et les collectivités doit être mature et équilibré, ces pratiques ne sont plus entendables. Je souhaite ainsi que le rapport puisse souligner l'importance de ce point.

Parallèlement, en ce qui concerne les études d'impact financier des mesures liées à la fonction publique, je partage, à l'instar de la Cour, le sentiment que leur fiabilité doit être renforcée. Trop d'évaluations (même si certaines prévisions sont parfois difficiles) sont encore imprécises ou erronées. En outre, les évaluations ex post demeurent trop rares, ce qui

doit également être amélioré, notamment dans le cadre des travaux du CNEN.

S'agissant, en dernier lieu, du suivi statistique de la gestion des agents territoriaux, je partage le constat de la Cour de la nécessité de l'améliorer. L'observatoire des finances et de la gestion publique locale prévu par la loi NOTRe pourrait, s'il voit bien le jour, répondre à ce besoin.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

L'ADF souhaite tout d'abord saluer le travail de la Cour des comptes et le dialogue constructif mené pour l'élaboration du rapport. Le rapport transmis appelle cependant plusieurs observations de ma part.

La Cour des comptes constate que l'année 2015 semble marquer un ralentissement dans le processus de détérioration de la situation financière des Départements mais que cela ne doit pas occulter la hausse du nombre d'entre eux en situation financière délicate. S'il est vrai que la dégradation des ratios financiers s'avère beaucoup plus faible que les années précédentes (par exemple, le taux d'épargne brute passe de 10,2 % à 10 %), il convient de souligner que cette situation est la conséquence d'une conjoncture favorable (rebond des DMTO) et d'efforts importants de gestion des Départements, mais en aucun cas de la résolution du problème de non-financement des politiques sociales qui existe aujourd'hui en France.

Le rapport précise en outre que « conjuguée à l'évolution favorable du marché immobilier en 2015, l'augmentation des taux des DMTO, qui a eu son plein effet pour la première fois en 2015, a permis de compenser la contribution au redressement des comptes publics ». Cette formulation ne correspond pas à la réalité. Il faut rappeler que la possibilité de relever le taux des DMTO de 3,8 à 4,5% a été décidée dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales de juillet 2013. Cette faculté a donc été offerte aux Départements pour assurer un meilleur financement des trois allocations individuelles de solidarité (AIS), et non pour compenser la baisse de la DGF. L'ADF regrette ainsi que la Cour des comptes ait fait le choix de mettre en parallèle la hausse des DMTO et la baisse des dotations.

S'agissant de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), la finalité de cet outil est d'associer les administrations

publiques locales au redressement des finances publiques en leur donnant un référentiel compatible avec la trajectoire des finances publiques. Force est de constater que les lacunes relatives à son élaboration l'empêchent d'être efficace. En effet, le manque d'informations fournies par l'administration centrale pour apprécier la situation, notamment en matière d'investissement et de niveau d'autofinancement remet en cause la pertinence de l'outil. Il faut noter par ailleurs que l'ODEDEL est exprimé en comptabilité générale (utilisée par les collectivités) afin que les collectivités puissent se l'approprier, alors que la trajectoire des finances publiques est déclinée en comptabilité nationale afin de traduire les engagements européens de la France. Ce passage entre les deux comptabilités mériterait d'être davantage précisé afin de s'assurer de l'image fidèle de l'évolution des dépenses des collectivités.

Concernant la sous-partie consacrée aux « mesures de soutien à l'investissement », le rapport précise que la loi de finances rectificative pour 2015 a prévu diverses mesures susceptibles d'avoir un effet favorable sur la situation financière des collectivités locales : la création d'un fonds de soutien destiné aux Départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée du fait du poids de leur dépense sociales, la création d'une réserve pour compensation des pertes de produit de CVAE au profit des Départements, l'institution d'un mécanisme de neutralisation des amortissements sur subventions d'équipement versées.

Sur ces mesures, l'ADF tient à rappeler que :

S'agissant du fonds de soutien destiné aux Départements, celui-ci, doté de 50 M€, et prélevé sur le budget de la CNSA, a été créé pour soutenir les Départements supportant des dépenses sociales importantes, et non comme un soutien à l'investissement. Il n'y a donc pas lieu de mentionner ce dispositif dans cette partie.

Concernant la création d'une réserve pour compensation des pertes de produit de CVAE au profit des Départements, il convient de rappeler que cette réserve est ponctionnée sur le fonds de péréquation de la CVAE. Elle n'améliore donc en rien la situation globale des Départements mais renforce la péréquation horizontale.

Enfin, le mécanisme de neutralisation des amortissements sur subventions d'équipement versées constitue en effet un moyen de dégager temporairement une certaine marge de manœuvre pour l'élaboration des prochains budgets. Toutefois, ce type d'adaptation réglementaire n'est pas à la mesure des défis et ne fait que constituer une rustine supplémentaire aux problèmes financiers des Départements et des collectivités en général.

D'autre part, comme dans ses précédents rapports, la Cour rappelle l'utilité d'une loi de financement des collectivités locales pour améliorer la gouvernance des finances locales. L'ADF partage la recommandation visant à mettre en place la préfiguration d'un tel texte qui serait non prescriptif.

Cette loi permettrait en effet de préciser les responsabilités financières de chacune des administrations publiques. Les responsabilités sont aujourd'hui trop diffuses, entre un Etat qui prescrit des politiques publiques et des administrations publiques locales qui paient leur mise en œuvre. Face à la multitude incertaine des transferts financiers – concours, prélèvements sur recettes, dotations, dégrèvements, subventions, fiscalité transférée, fiscalité locale – il est indispensable de pouvoir les retracer en totalité dans un document budgétaire unique et annuel, soumis à l'approbation du pouvoir législatif.

Ce texte permettrait aux collectivités de prévoir financièrement les prescriptions à venir de l'Etat par voie réglementaire et d'officialiser leur autonomie en dépenses et en recettes au sein d'un cadre juridique précis. En parallèle, il garantirait à l'Etat une meilleure lisibilité de ses engagements financiers pour l'exercice à venir, une intégration plus fine et une gouvernance plus efficace. L'ADF souhaite souligner de surcroît qu'une telle loi aurait également comme bénéfice de préciser le cadre des politiques partagées entre les collectivités et la protection sociale.

S'agissant de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale créé par la loi NOTRe et mentionné par la Cour des comptes, l'ADF insiste pour que cet observatoire, très attendu par les élus locaux, soit un véritable lieu de partage d'informations financières entre l'Etat et les collectivités et non un lieu de dialogue formel.

Dans la partie relative à la fiscalité locale, l'ADF partage les recommandations de la Cour concernant la réforme des valeurs locatives et tendant à renforcer les dispositifs d'analyse des variations du produit de la CVAE.

S'agissant de la question des compensations d'exonérations législatives d'impôts locaux, le sujet mérite d'être traité au regard de la transparence de ce mécanisme vis-à-vis des collectivités comme le recommande la Cour des comptes. Cette recommandation est d'autant plus pertinente que les Départements connaissent en 2016 une progression des bases de foncier bâti beaucoup plus faible que lors des années précédentes. Ce faible dynamisme s'explique, selon les territoires, par la mise en œuvre de deux mesures d'exonération votées en loi de finances (article 62 de la loi de finances 2015 pour les quartiers prioritaires de la ville et article 75 de la loi de finances pour 2016 pour

les personnes de condition modestes), qui entraînent une forte augmentation des bases exonérées. Le mécanisme des allocations compensatrices versées par l'Etat aux collectivités aboutit à ce que la perte occasionnée pour les Départements ne soit que très partiellement compensée. Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, les Départements subissent à nouveau financièrement les impacts de mesures prises au niveau national.

Enfin, dans la partie consacrée à la gestion de la fonction publique territoriale, le rapport précise que le principe de libre administration légitime la liberté de gestion locale avec une possibilité de s'affilier ou non à un centre de gestion. Cette liberté de gestion est une réponse à l'hétérogénéité des employeurs. Cette observation ne saurait justifier ce principe de liberté de gestion inhérent au principe de décentralisation.

La Cour propose de développer de nouveaux indicateurs de gestion des effectifs qui assurent une fiabilité à la comptabilisation des effectifs. Elle constate que les collectivités locales mettent peu en œuvre une Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines (GPRH). Toutefois, selon un sondage CSA réalisé pour le CNFPT en juillet 2016, 91% des Départements disent avoir engagé une démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) et développé une évaluation des compétences, une analyse des entretiens pluriannuels et une cartographie des emplois. Il faut préciser en outre que les collectivités locales ont bien compris l'intérêt de se doter d'outils de GPRH. Toutefois, cela dépend étroitement du déploiement et de la fiabilité des SIRH dont elles disposent.

S'agissant de la remise en cause du principe du remplacement systématique des départs, le rapport souligne que de nombreux Départements se sont engagés dans des démarches de remplacement partiel, comme l'Aisne ou l'Aveyron. A cet égard, l'ADF souhaite préciser que selon l'étude CSA précitée, 89% des collectivités interrogées estiment que la baisse des dotations va avoir un impact sur la politique de recrutement (23% des collectivités envisagent de recruter en 2017).

La Cour des comptes évalue par ailleurs à 20% le nombre de collectivités qui appliqueraient la durée réglementaire de travail de 1607 heures effectives. Cependant, toujours selon la même enquête CSA, 68% des collectivités déclarent travailler sur la base réglementaire et posséder un document recensant le nombre de jours de congés.

En outre, afin de limiter les dérogations aux situations de pénibilité au travail, le rapport préconise la suppression de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif au maintien des régimes antérieurs au vote de la loi. L'ADF ne peut qu'être favorable à cette proposition même

si cet article rappelle que la liberté d'organisation du temps de travail respecte les règles applicables aux agents de l'Etat. En revanche, plutôt que d'instaurer un mécanisme de pénalité financière, l'ADF préconise une sensibilisation.

Par ailleurs, la Cour relève que le nombre de jours d'absence de courte durée est passé de 11,4 jours en 2009 à 12,1 jours en 2013 et que « le nombre d'arrêts de courte durée, stabilisé entre 2012 et 2013 est reparti à la hausse en 2014. L'instauration d'un délai de carence d'un jour, à compter du 1er janvier 2012, avait eu pour effet de faire baisser les arrêts maladie de courte durée. Son abrogation, à compter du 1er janvier 2014, a eu l'effet inverse ». L'ADF reconnait la pertinence de ce constat et rappelle qu'elle a demandé le rétablissement du jour de carence, conformément aux souhaits des employeurs départementaux.

En ce qui concerne la faible modulation des régimes indemnitaires, l'ADF partage le même constat mais fait observer que la mise en place du nouveau régime indemnitaire fondé sur la fonction occupée et la manière de servir à compter du 1er janvier 2016 constitue une bonne opportunité pour les collectivités de remise à plat de ces régimes.

Enfin, l'ADF rejoint la Cour des comptes sur la nécessité de répondre aux difficultés engendrées par la multiplicité des acteurs au niveau de la gouvernance de la fonction publique territoriale. Cependant, plutôt que confier à une instance unique composée de représentants des services centraux et des élus locaux la mission d'analyser la gestion locale, l'ADF préfère une clarification des missions de chacun dans un esprit de complémentarité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (AdCF)

L'AdCF partage la grande majorité des constats formulés mais aussi des recommandations finales du rapport. Seuls quelques points méritent à nos yeux des commentaires ou des remarques.

Sur l'évolution récente des dépenses publiques locales

L'AdCF se félicite que le rapport prenne bien soin de distinguer, au sein des administrations publiques locales (APUL), les collectivités et leurs groupements des autres organismes divers d'administration locale (ODAL). Même si les collectivités représentent les budgets principaux des APUL (91%), la distinction a le mérite d'évaluer avec plus de précision le poids réel des collectivités dans la totalité des dépenses publiques nationales. L'AdCF rappelle depuis deux ans que ce poids est d'environ 18%, ce qui l'a conduite à considérer que l'effort demandé aux collectivités dans le cadre du pacte de stabilité était disproportionné (22% du plan d'économies de 50 milliards). En appliquant une réelle équi-répartition au prorata du pourcentage de dépenses, l'effort aurait dû être de 18% soit 9 milliards. Cet argument a, nous l'espérons, été entendu par le gouvernement et compté, pour partie, dans la décision du président de la République, annoncée lors du congrès des maires, de diminuer de moitié la dernière tranche de baisse des dotations appliquée en 2017 au bloc local.

L'AdCF n'a jamais contesté l'implication des collectivités dans le redressement des comptes publics. Elle est parfaitement consciente du poids que représentent pour l'Etat les différents types de transferts financiers liés aussi bien à des compensations de fiscalité, des dégrèvements, des compensations de transferts de compétences que des remboursements de fiscalité (FCTVA). C'est justement parce que les différentes composantes des finances publiques sont totalement interdépendantes que l'AdCF a souhaité une transformation des cadres de dialogue Etat-collectivités, le comité des finances locales (CFL) n'apportant à ce jour qu'une réponse partielle.

Plusieurs sujets d'actualité attestent de l'insuffisance du dialogue « territorial ». Comme le souligne la FIJ, aucun débat sérieux n'a eu lieu à ce jour entre l'Etat et les associations de collectivités tant sur la fixation de l'Objectif d'évolution des dépenses publiques locales (ODEDEL) que sur son suivi. Cette carence est absolument incompréhensible et révélatrice du peu de considération des ministères des finances et du budget pour les pouvoirs publics décentralisés. L'exemple suédois cité par la Cour est révélateur du caractère

responsabilisant d'un dialogue permanent et étayé d'analyses approfondies, même tenu dans un cadre informel.

Inscrit dans les lois de programmation des finances publiques, l'ODEDEL est l'indicateur qui va devenir, pour l'Etat, le moyen de piloter les finances publiques locales dans le respect de la libre administration des collectivités. Il est en effet très clair que l'importance des transferts financiers de l'Etat aux collectivités lui permettra de piloter l'évolution de leurs recettes, en ajustant les programmes de réduction des transferts en fonction du dynamisme de leurs ressources propres (fiscalité, tarifs...).

La plupart des Etats membres de l'Union européenne agissent de la sorte, dans le cadre du pacte de stabilité. Ce dernier impose, par construction, un pilotage central de l'ensemble des finances publiques. L'AdCF ne conteste pas cette logique mais considère qu'un dialogue responsable et contradictoire, reposant sur des analyses objectives et indiscutables, devrait être organisé au niveau national.

La création de l'Observatoire de la gestion publique locale constituera un progrès certain, mais ne garantira pas en soi la prise en compte de ses travaux par le ministère des finances. Notre association a eu l'occasion de dénoncer certaines présentations caricaturales des évolutions des dépenses publiques locales et des impacts (supposés indolores) des baisses de dotations opérées lors de conférences de presse organisées au sein du ministère des finances. Nous avions écrit au Premier ministre à ce sujet tant la méthode était choquante. Elle surestimait clairement la progression des recettes fiscales des collectivités, en prolongeant les tendances passées, tout en sous-estimant les impacts des baisses de dotations (les baisses étaient présentées de manière non-cumulée). De fait, l'ODEDEL a été construit sur des hypothèses contestables voire viciées. Le relevé d'observations provisoires le met aujourd'hui clairement en évidence.

La Cour souligne, ainsi avec justesse l'absence de précisions concernant le volume de dépenses pris en compte par l'ODEDEL, notamment en ce qui concerne les budgets annexes et les dépenses des syndicats de coopération intercommunale. L'AdCF s'associe aux demandes de clarification pour mieux cerner la réalité du périmètre financier d'intervention des collectivités locales et en particulier celles du bloc communal.

Pour la deuxième année consécutive, le rapport de la FIJ met en exergue une diminution globale des dépenses publiques locales en 2015 (recul de 1,2%). Le secteur public local a ainsi fait beaucoup mieux que ce que fixait l'ODEDEL (progression plafond envisagée à +0,5%). Ce

différentiel est très important, ce qui conduit la Cour à souligner les très importants efforts de maîtrise de la dépense engagés par les exécutifs locaux. Ce constat vient confirmer, avec des chiffres indiscutables, les données de la Banque postale et les analyses, plus partielles, que notre association a pu conduire. Les nouveaux exécutifs issus des élections de mars 2014 pour le bloc communal ont pris des engagements très fermes devant leurs concitoyens en matière d'économies et de modération fiscale. Le relevé d'observations provisoires rend justice à ces efforts, soulignés également par le président de la République le 2 juin devant les maires de France.

Nous savons que l'une des principales variables d'ajustement a reposé sur les dépenses d'investissement et, plus largement, la commande publique (fournitures, dépenses d'équipement, ingénierie, prestations de services,...). Des efforts importants ont également été conduits sur les politiques de subvention et d'intervention. Pour d'évidentes raisons, les dépenses liées aux masses salariales présentent une plus forte inertie et évoluent, pour une part, sous l'effet de décisions exogènes liées au pilotage centralisé des évolutions indiciaires et des règles de la fonction publique territoriale. Il en est des même des dépenses de renouvellement définies le plus souvent dans un cadre contractuel.

En revanche concernant une approche de l'ODEDEL par strates et catégories de collectivités locales évoquées par la Cour, l'AdCF souhaite rappeler que les transferts de compétences au sein des ensembles intercommunaux mettent à mal cette approche. L'analyse comparative de l'évolution des ressources et des charges des collectivités du bloc communal doit être effectuée de matière globale, à partir d'une échelle agrégée. Ceci est encore plus vrai avec les évolutions des périmètres intercommunaux.

Sur les évolutions des dépenses de personnels et la gestion des ressources humaines

L'AdCF a constaté de très importants efforts engagés dans ce domaine, à travers des choix de non-renouvellement de postes lors des départs en retraite, des non-reconductions de contractuels à l'issue de leur contrat, des non-remplacements en cas de congés ou de maladie... S'engagent également une renégociation sur les temps de travail, des efforts de prévention de l'absentéisme... L'AdCF est d'ailleurs favorable à l'abrogation de la disposition permettant aux collectivités de conserver un temps de travail inférieur à la durée légale de 1607 heures. Pour avoir recommandé en 2010 la réalisation de schémas de mutualisation, l'AdCF a fortement accompagné ses membres sur ce sujet à travers de

nombreuses rencontres dédiées, un observatoire de bonnes pratiques, des notes juridiques, des études et dossiers dans notre mensuel.

Nous savons qu'elle n'est pas une solution miracle à court terme et peut même représenter un « coût d'entrée » par certains effets d'harmonisation au « mieux disant ». L'AdCF a proposé et obtenu, dans le cadre de la loi NOTRe, de nouveaux assouplissements du cadre juridique pour autoriser des mutualisations entre CCAS et CIAS, ouvrir la possibilité de services communs entre communes (dans le cadre du schéma de mutualisation), élargir la liste des services pouvant être gérés en commun. Certaines évolutions juridiques vont permettre de maîtriser les « coûts d'entrée » et, surtout, de choisir les formules les plus appropriées pour mutualiser tout en maîtrisant les effets inflationnistes. Lors de notre récente rencontre avec Madame Annick Girardin, ministre de la fonction publique, nous avons plaidé pour des lissages progressifs des effets d'harmonisation des régimes indemnitaires. Les regroupements et les transferts de compétences posent en permanence la question de l'harmonisation des régimes indemnitaires. Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est effectivement un levier pour moduler les régimes indemnitaires en fonction des capacités professionnelles des agents. Si cette harmonisation s'impose pour les « nouveaux entrants », il apparait indispensable de laisser à nos collectivités la plus grande souplesse pour les personnels en place. Bien sûr, le maintien des avantages acquis va de soi mais une harmonisation systématique serait nécessairement inflationniste et peu compatible avec nos contraintes de gestion. Et cela d'autant plus qu'on peut difficilement déconnecter régime indemnitaire, durée du travail et avantages sociaux. Dès lors, quelle que soit la difficulté managériale d'avoir des régimes de rémunération différenciés pour des personnels exerçant les mêmes fonctions, il apparait nécessaire de laisser la liberté de procéder ou non à l'harmonisation de régimes indemnitaires et à minima de prévoir des phases transitoires suffisantes.

Nous restons persuadés que la mutualisation est un chantier très porteur à moyen terme. Son déploiement est aujourd'hui engagé à très large échelle et concerne des dizaines de milliers d'agents. Après une première période où elle permet des « non-dépenses », elle offre dans un second temps de réelles économies d'échelle, voire des économies budgétaires, en permettant d'optimiser la répartition des ressources humaines. Comme le précise la Cour, la mutualisation doit ainsi s'inscrire dans une véritable stratégie de gestion prévisionnelle des effectifs, de l'emploi et des compétences tenant compte de l'ensemble des entités du « bloc local » : agents communautaires et municipaux bien sûr,

mais aussi les organismes rattachés (offices de tourisme, agences d'urbanisme ou de développement, CIAS et CCAS, syndicats mixtes...). Nous avons engagé avec le CNFPT et la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) des travaux exploratoires pour adosser les schémas de mutualisation à de telles démarches de GPEEC. Celles-ci demeurent encore très peu nombreuses mais sont à l'agenda dans de nombreuses intercommunalités.

C'est un chantier à accompagner méthodologiquement durant les cinq prochaines années. La FNCDG et l'AdCF travaillent actuellement, comme le recommande la Cour, à la première édition d'un guide des bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines, à l'instar de celui réalisé par la DGAFP pour la fonction publique d'État.

Le rapport évoque l'avancement hétérogène de la mutualisation et des schémas. Dans le cadre d'une enquête réalisée fin 2015, l'AdCF a pu vérifier que la grande majorité des métropoles et communautés est parvenue à faire adopter son schéma de mutualisation. Plus de la moitié l'avaient réalisé à la date du 31 décembre 2015, prévue par la loi NOTRe, et un tiers entendait le finir au cours des premiers mois de 2016 (avec un léger retard compréhensible compte tenu de la densité des réformes). Seule une minorité de communautés a reporté le schéma à plus tard, justifiant ce choix par la disparition programmée de leur intercommunalité sous l'effet des fusions inscrites dans les projets de SDCI. Ce taux de report est ainsi très faible lorsque l'on sait que 2 intercommunalités sur 3 sont concernées par des projets de fusion. Une proportion beaucoup plus importante d'entres elles auraient pu différer la réalisation du schéma de mutualisation. Il est notable qu'elles aient, malgré l'instabilité des périmètres, souhaité s'inscrire dans la dynamique de ces schémas. L'analyse menée conjointement par l'AdCF, le CNFPT et la FNCDG des schémas adoptés permet de démontrer que la première génération de ces documents contient principalement des pistes de mises en commun de services porteurs d'économies d'échelle rapides (informatique, entretien des espaces verts, etc.). Toutefois, dans les territoires où la communauté et la ville centre n'avaient que peu mutualisé leurs services jusqu'alors, des pistes plus ambitieuses ont fréquemment été définies. D'une richesse encore très inégale à ce jour, ces schémas de mutualisation ont vocation à progresser dans le temps et à devenir des rendez-vous centraux des relations communes-communautés. Ils doivent être conçus comme des documents évolutifs, mis en débat régulièrement, et articulés avec le pacte financier et fiscal. Ils constitueront ainsi le volet ressources humaines du projet de territoire. D'une façon générale, un nombre croissant de collectivités font de leur schéma de mutualisation une déclinaison opérationnelle de leur

projet de territoire, complété par un Pacte fiscal et financier. La prise en charge de compétences structurantes, dans le domaine du développement économique et de l'habitat, devraient, par ailleurs, inciter les collectivités à développer les actions de mutualisation.

L'idée de la Cour de présenter un état annuel des effectifs et des emplois au sein d'un ensemble intercommunal donné (communes + communauté + organismes publics associés) nous semble devoir être placé au cœur du suivi du schéma de mutualisation. Il sera néanmoins nécessaire pour cela de disposer des outils de suivi adéquats, tout en donnant un caractère plus prospectif et stratégique à la présentation que l'actuel tableau des effectifs. Les groupements qui travaillent actuellement à un tel état des lieux se trouvent souvent confrontés à des communes qui ne souhaitent pas forcément partager ce type de données. La Cour préconise également un suivi des effectifs par fonction. De nombreuses communautés souhaiteraient, en effet, pouvoir disposer d'un référentiel national par strate démographique. Néanmoins, la réalisation d'une telle comptabilité pourrait se révéler très lourde à mettre en place dans la pratique.

Sur les perspectives financières des collectivités pour 2016 et 2017

Le rapport met clairement en lumière les raisons qui ont conduit à une certaine amélioration de l'épargne des collectivités en 2015. La progression des recettes fiscales liée aux transferts compensatoires de l'État (aux régions et départements), la bonne tenue de la CVAE et les progressions (limitées) des taux en début de mandat... ont compensé la première tranche de baisse de dotations du plan triennal. La Cour précise néanmoins que cette progression ne devrait pas se retrouver en 2016, année sans transfert de fiscalité et marquée par une faible progression de la CVAE. L'AdCF partage cette analyse et cette prévision macro-économique. Elle confirme que le progrès de la fiscalité « ménages » constaté en 2015 est lié en outre à une illusion d'optique avec la requalification non-pérenne de mesures de compensations en dégrèvements. Cette mesure gonfle les recettes fiscales mais sans accroître pour autant les recettes des collectivités concernées.

Les années 2016 et 2017 vont être par conséquent très lourdes d'enjeux pour les collectivités pour faire face à la poursuite des baisses de dotations, dans un contexte de faible dynamique de leurs ressources propres et d'évolution des périmètres. La Cour recommande de poursuivre les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement au risque d'une forte dégradation de la capacité d'autofinancement des collectivités. L'AdCF partage cet objectif tout en soulignant que nombre

d'efforts d'économie et de réduction de coûts, constatés par la Cour elle-même en 2014 et 2015, ne pourront pas être renouvelés car relevant de « fusil à un coup » (ajustement à la baisse des subventions, révision des achats...). De fait, il n'en est que plus important de pouvoir infléchir les tendances passées en matière d'évolution des dépenses de personnel.

Les scénarios proposés par le rapport sur certaines catégories de communes sont très suggestifs pour mieux comprendre les contraintes des collectivités. Comme chaque année, l'AdCF souligne au demeurant l'absolue nécessité de réaliser de tels exercices en consolidant les réalités financières des communes avec celles de leur intercommunalité. Les transferts de compétences très importants qui s'opèrent, par exemple, entre des communes et une métropole modifient totalement les paramètres financiers.

À plusieurs reprises, la Cour évoque l'importance d'une analyse par strates de collectivités. Elle souligne aussi l'enjeu d'une agrégation des comptes. Ces deux recommandations doivent être absolument liées. Certaines communes de 2500 habitants sont des bourgs centres de communautés de communes. D'autres sont incluses dans une métropole. Leur inclusion dans une même catégorie d'analyse n'a guère de pertinence. L'AdCF rappelle avec insistance que c'est à l'échelle des ensembles intercommunaux (ceux du FPIC) qu'il faudra comparer les situations financières entre territoires, seule cette consolidation permettant de « neutraliser » les biais liés à des clefs de partage totalement différentes des recettes et des charges entre communes et intercommunalité. C'est d'ailleurs une critique que l'AdCF formule à l'encontre de l'ODEDEL qui dissocie les deux échelles pour fixer des objectifs d'évolution au risque de multiplier les erreurs. Il propose ainsi une évolution des dépenses de +1 ,3% au niveau des communes en 2016 et de +0,7% à l'échelle des intercommunalités alors que sont en cours de très importants transferts de compétences avec la création des métropoles, les transferts de compétences prévus par la loi NOTRe, la mise en œuvre des schémas de mutualisation. Le rapport de la Cour gagnerait à souligner cette incohérence et cette fragilité de l'ODEDEL.

Sur les perspectives pour l'investissement

Grâce au baromètre de la commande publique qu'elle a constitué avec la société Vecteur plus et la Caisse des dépôts, à partir d'une saisie des marchés publics, l'AdCF dispose d'un outil précis et réactif pour observer les évolutions. Comme l'évoque la Cour, les premiers mois de 2016 sont marqués par une reprise de la commande publique, accélérée en partie par le fonds d'investissement mis en place par l'État. Comme lors du plan de relance de 2009, ce fonds a conduit nombre de

collectivités à accélérer certains programmes de travaux. Sa pérennisation annoncée pourra aider à la reprise. Pour autant, il ne règlera pas les problèmes d'érosion rapide de la capacité d'autofinancement des collectivités. Le rebond de 2016 ne sera pas nécessairement le redémarrage d'un cycle haussier. Les nouvelles tranches de baisses de dotations peuvent enrayer cette reprise, d'où l'importance de la décision du président de la République d'alléger l'effort demandé.

L'AdCF souligne le caractère très hétérogène de la situation financière des collectivités. Pour certaines d'entre elles, la réduction de leur épargne pourrait compromettre durablement leur capacité à investir, pour d'autres, la situation est moins tendue. L'AdCF encourage à ce titre, la construction de PPI (programmation pluriannuelle des investissements) en lien avec les Pactes financiers et fiscaux.

Il doit être rappelé en outre que la reprise du début 2016, déjà visible fin 2015, s'opère à partir d'un niveau très bas, marqué par deux années de chute sans précédent. Notre pays peut ainsi s'installer dans une période relativement longue de commande publique atone et de sous-investissement public s'il n'y est pris garde.

Sur la modernisation de la fiscalité locale

L'AdCF partage l'intégralité des analyses de la Cour sur les enjeux de la modernisation des valeurs locatives et ses incidences. Plus de 65 milliards d'euros d'imposition reposent sur cette assiette devenue injuste et obsolète. La vétusté des valeurs locatives fait perdre tout son sens aux notions actuelles de « potentiel fiscal » et d' « effort fiscal » ce qui impose d'utiliser d'autres indicateurs de la capacité contributive. Il est clair que la révision se traduira par des « perdants » et des « gagnants » mais c'est inscrit dans la logique même d'une réforme fiscale de cette nature, conduite à produits fiscaux constants. La durée de lissage désormais envisagée (10 ans) est certainement bien fondée pour éviter son échec. À trop avoir tardé, cette réforme n'en devient que plus urgente et obligatoire (cf. la récente décision du Conseil constitutionnel) mais également plus sensible compte tenu des écarts entre les valeurs locatives actuelles et les réalités de marché. Ce sera l'un des enjeux majeurs de la prochaine législature.

À ce titre, l'AdCF attire l'attention sur la nécessité de donner au coefficient de neutralisation un caractère provisoire. La mise en place, par la loi de finances pour 2016, d'un coefficient de « planchonnement » qui a pour effet de limiter les écarts trop importants entre les valeurs locatives actuellement utilisées et les valeurs révisées, constitue une dérogation au principe même de l'actualisation porté par le réforme. Il

serait dommage que à peine mises sur pied, les nouvelles valeurs locatives se transforment en « valeurs administrées ».

Comme le souligne à juste titre le rapport, cette actualisation des valeurs locatives sera également le meilleur moyen pour les collectivités de bénéficier d'un juste retour dans leur fiscalité des efforts accomplis en matière d'investissement public (réseaux, embellissements, aménagements urbains...).

L'AdCF partage enfin l'analyse de la Cour sur la forte volatilité de la CVAE et son caractère peu prévisible à ce jour. Certains secteurs économiques sont plus particulièrement à la source de cette instabilité à la fois nationale et locale. L'AdCF considère que la CVAE doit être en fait analysée sur deux ou trois exercices successifs pour retrouver une bonne corrélation avec le PIB, certaines imputations pouvant basculer d'un exercice à l'autre (provisions...).

À l'échelle des intercommunalités, l'AdCF plaide depuis longtemps pour une amélioration de la territorialisation de la CVAE. Le principal problème provient, selon nous, de l'absence de consolidation fiscale des groupes. Les montants de CVAE déclarés par les activités filialisées sont extrêmement tributaires des prix de transfert pratiqués entre entités d'un même groupe. De fait, c'est dans des territoires caractérisés par l'implantation de grands groupes que l'on constate les ressauts de CVAE les plus élevés d'une année à l'autre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE URBAINE

1 - Les perspectives d'évolution des finances des grandes villes et la gouvernance des finances publiques locales

Les simulations 2016-2020 que les juridictions financières ont réalisées sur les villes de plus de 100 000 habitants (hors Paris) confirment l'analyse de France urbaine sur le fait que le scénario financier induit par la baisse des dotations ne peut être considéré comme soutenable.

En effet, les grandes villes ne peuvent envisager de voir leurs ratios d'épargne se détériorer d'année en année, conduisant à une capacité de désendettement déraisonnable[360] (pour reprendre les termes de la Cour[361] : « les communes de plus de 100 000 habitants, quelles que soient les hypothèses, se heurteraient très rapidement à la difficulté du financement de leurs dépenses d'équipement, ce qui entraînerait un alourdissement marqué de leur endettement»).

Elles ne peuvent d'autant moins l'envisager que, comme la Cour le souligne, elles ont (ainsi que les grandes communautés et métropoles) mis en œuvre de vigoureux efforts d'adaptation au contexte d'exacerbation des contraintes financières ; ainsi, notamment :

- *en 2015, s'agissant de la masse salariale « ce ralentissement a été général mais plus marqué dans les villes de plus de 100 000 habitants (progression des dépenses de 0,71 %) »[362] ; s'agissant de la baisse des achats de biens et services « les villes de plus de 100 000 habitants ont largement contribué à la diminution des achats de biens et de services en 2015 (-3,9%) »[363] ;*
- *pour 2016, leur budget primitif affiche, pour nombre d'entres elles, une « diminution des dépenses de fonctionnement courant et des*

---

[360] *Flagrant dans le « deuxième scénario » de la Cour (chapitre II-IV-A : « leur capacité de désendettement avoisine 10 ans dès 2017 et dépasse 12 ans en 2020»), mais également dans le premier (chapitre II-IV-A : « en dépit d'un montant d'investissement qui ne retrouve qu'en 2018 les niveaux constatés entre 2011 et 2015, la chute du taux de financement propre des dépenses d'équipement se poursuite de 81% en 2015 à 47% en 2020 »).*
[361] *Chapitre II-IV-A.*
[362] *Chapitre I-II-A-2-a*
[363] *Chapitre I-II-A-2-b*

subventions versées ainsi qu'une stabilisation voire une baisse de la masse salariale »[364].

D'une façon plus générale, et le rapport de la Cour en apporte des illustrations[365]*, les efforts de gestion intègrent d'ores et déjà une composante de fermeture de services / réduction de l'offre de service public.*

Pour sortir de l'impasse mise en lumière par les simulations de la Cour, France urbaine attend des pouvoirs publics :

- *tout d'abord, une reconsidération de la baisse des dotations (sachant que comme la Cour le rappelle*[366] *: « les administrations publiques locales ont contribué pour plus de la moitié à la réduction du déficit public national ») ;*
- *ensuite, la fin des mesures se traduisant par une stimulation de la dépense publique locale, ainsi que l'engagement d'un plan chiffré de réduction de la charge induite par la démultiplication des normes ;*
- *enfin, une refondation des bases de la péréquation afin, notamment, de mieux prendre en considération les charges de centralité et d'urbanité ainsi que les problématiques de concentration de pauvreté rencontrées dans les grandes agglomérations*[367].

Dans ce contexte, France urbaine ne peut que partager l'analyse de la Cour sur : « la nécessité d'instaurer un dialogue plus formalisé et approfondi entre l'État et les collectivités locales sur l'évolution de leur trajectoire financière. Cette nécessité n'a fait que croître avec l'engagement à compter de 2014 du mouvement de baisse des concours financiers de l'État (...) Pour être équilibrée et fructueuse, cette concertation devrait s'appuyer sur un partage avec les représentants des collectivités locales des données financières collectées par les services de l'État ainsi que des outils d'analyse et de prévision dont ils disposent »[368].

---

[364] *Au chapitre II-II-B-1. Constat également formulé en conclusion du chapitre IV : « certaines collectivités, notamment les plus grandes commencé à le faire »).*
[365] *Au chapitre I-II-C-2 par exemple.*
[366] *Au début du chapitre I, ainsi que dans la conclusion générale.*
[367] *L'insuffisante prise en considération de ces charges conduit à ce que, hormis Paris et Boulogne Billancourt, l'effort fiscal des villes de plus de 100 000 habitants soit systématiquement supérieur à 1 (cf. chapitre III-I-B-3). C'est également le niveau des charges des grandes villes qui, indirectement, explique que la baisse de leurs dotations ait été plus rapide dans les grandes villes (cf. chapitre I-A-1).*
[368] *Chapitre II-V-A.*

Aussi souscrit-elle aux recommandations n° 3,4 et 5 formulées par la Cour[369]. L'institution d'une loi de financement des collectivités locales, évaluant la soutenabilité des décisions nouvelles et comportant un programme de réduction des dépenses induites par l'association des collectivités à la mise en œuvre des politiques publiques nationales est une nécessité.

2 - Les recommandations en matière de fiscalité locale

France urbaine se félicite que l'édition 2016 du rapport public annuel comporte un chapitre sur les marges de manœuvre des collectivités locales en matière de fiscalité locale. En effet comme la Cour l'observe[370] : « (...) le pilotage par les collectivités locales de leur équilibre budgétaire, dans des conditions financières souvent désormais tendues, ne doit pas être rendu plus délicat par les faiblesses de la fiscalité locale ». L'engagement de grandes villes et de grandes communautés et métropoles dans la mise en place d'observatoires fiscaux, relevé par la Cour[371], témoigne de l'investissement croissant des territoires urbains en faveur d'un meilleur suivi de la matière fiscale, dans un contexte de volonté de développement du travail collaboratif avec les services fiscaux locaux. Pourtant, ainsi qu'il est noté dans le rapport : « il importe donc que le système de fiscalité locale permette aux collectivités locales, à prélèvements constants, de répondre de manière plus efficace aux besoins de pilotage de leur équilibre budgétaire. Or certaines de ces faiblesses tendent à y faire obstacle »[372].

---

[369] *N°3 : « organiser une concertation approfondie sur la trajectoire cible des finances publiques locales, au sein d'une instance associant les collectivités locales et l'État ».*
N°4 : « apporter davantage de précisions dans le projet de loi de finances initial et ses annexes sur les prévisions de dépenses de recettes et de solde des collectivités territoriales et de leurs groupements ».
N°5 : « engager la préfiguration d'une loi de financement des collectivités locales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixant pour l'année à venir, par catégories de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques ».
À noter que l'expression par « catégories de collectivités » mériterait d'être explicite, à savoir : régions, départements et bloc communal. En effet, la distinction entre communes et groupements intercommunaux (comme l'actuelle ODEDEL) ne fait plus sens étant donné la dynamique de recomposition des politiques publiques retracées par les budgets communaux et par les budgets intercommunaux (« effets de périmètres » largement documentés dans le rapport).
[370] *Au début du chapitre III.*
[371] *Au chapitre III-I-B-2.*
[372] *Au chapitre III-I-B-3.*

C'est pourquoi, concrètement, nous espérons que les 5 recommandations du chapitre III14[373] puissent être suivies d'effets dans les meilleurs délais.

Ainsi que le relève la Cour, l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales est synonyme d'inéquité, non seulement pour les contribuables mais également pour les collectivités : « l'impact variable de l'obsolescence des bases, plus sensible dans les territoires où les biens fonciers et immobiliers sont le plus valorisés, rend moins efficaces les dotations de péréquation financières entre collectivités locales dans la mesure où celles-ci sont attribuées en tenant compte notamment du potentiel fiscal»[374]. France urbaine est d'autant plus préoccupée par cette question que le poids des instruments de péréquation s'accroît sans que le biais relevé par la Cour n'a pas donné lieu à une reconsidération de la définition du potentiel fiscal (et/ou de son usage). De plus la mise en place du coefficient de neutralisation associé à la révision des valeurs locatives des seuls locaux professionnels fait porter le risque d'une cristallisation des injustices découlant de l'absence de révision pour les locaux d'habitation. Afin de circonscrire ce risque, France urbaine avait proposé aux pouvoirs publics que, plutôt que de retenir la formule du coefficient de neutralisation appliqué aux bases, les taux d'imposition portant respectivement sur les locaux professionnels et sur les locaux d'habitations soient découplés (tant que perdurerait l'absence de revalorisation pour les locaux d'habitation). À ce titre nous souscrivons pleinement à l'analyse détaillée développée plus particulièrement au chapitre III-II-A-2 du rapport.

---

[373] N°6 : « *poursuivre, sans nouveaux délais, les deux phases de la réforme des valeurs locatives et établir un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la seconde phase* »,
N°7 : « *procéder à des simulations conjointes de la DGFiP et de la DGCL relatives à l'impact de la révision des valeurs locatives sur l'évaluation des potentiels fiscaux et sur les dotations de l'État* ».
N°8 : « *améliorer la présentation et la qualité des informations transmises individuellement aux collectivité locales sur les allocations compensatrices d'exonération fiscales en précisant dans un document unique la base exonérée du fait des décisions législatives, le montant des allocations compensatrices versé en contrepartie et le taux de couverture de chaque exonération* ».
N°9 : « *mesurer régulièrement l'efficacité des mesures d'exonérations d'impôts locaux, au regard de leurs coûts pour l'État et pour les collectivités locales afin d'en tirer toutes les conséquences en ce qui concerne leur maintien* ».
N°10 : « *renforcer le dispositif d'analyse des variations du produit de CVAE et en rendre compte annuellement dans un rapport remis au Parlement et aux collectivités locales* ».
[374] *Au chapitre II-A-1.*

Nous partageons également le constat d'opacité des compensations d'exonération, constat étayé au chapitre III-II-B. Au-delà même de l'opacité, les élus urbains sont particulièrement préoccupés dans la mesure où l'enjeu porte tout à la fois :

- *sur les ressources des collectivités (-60% entre 2011 et 2015 pour les compensations d'exonérations sur les impôts économiques)*
- *sur les conséquences en termes de prévisibilité budgétaire (« il est donc très difficile pour une collectivité de prévoir l'évolution des montants d'allocations compensatrices d'exonérations sans l'assistance des DRFiP ou DDFiP »[375])*
- *sur la dimension contre-péréquatrice du processus (« une exonération bénéficiant aux revenus modestes va engendrer une moindre recette d'autant plus importante que la population est socialement défavorisée »[376]).*

Les dernières lois de finances ont d'ailleurs fourni l'illustration d'une double nécessité : mettre un terme à l'incapacité de l'administration fiscale à fournir une information fiable aux collectivités, mettre un terme à l'instrumentalisation des impôts locaux comme vecteur de politiques publiques indépendantes du champ d'action des collectivités :

- *l'article 75 de la loi de finances pour 2016 a introduit un dispositif dit « vieux parents » se traduisant par la transformation d'un dégrèvement en compensation d'exonération ; face à l'incapacité de chiffrer individuellement l'impact de cette mesure, les services fiscaux ont été contraints d'indiquer aux collectivités lors de la notification des bases 2016 de taxe d'habitation en mars dernier que celles-ci pourraient être surestimées par rapport aux bases définitives (dans des proportions susceptibles d'atteindre 2 % !) ;*
- *l'article 15 de la loi de finances pour 2016 (relatif au plan gouvernemental faveur des TPE/PME) a réduit de 11 à 9 salariés le seuil d'assujettissement au versement transport ; s'il a prévu une compensation, l'État a ultérieurement pris conscience des difficultés à en établir les bases de calcul et la mission IGAS/CGEDD chargée de proposer un mode opératoire en est conduite à lister les difficultés pratiques posées par la loi.*

[375] *Chapitre III-II-B-3.*
[376] *Chapitre III-II-B-2.*

3 - La gestion de la fonction publique territoriale et la question des effectifs

D'une façon plus générale, nous souhaitons attirer l'attention des juridictions financières sur les limites d'un discours stigmatisant systématiquement l'évolution quantitative des effectifs. Ceci, tout d'abord parce que, le rapport le relevant[377], il est souvent délicat d'établir clairement ce qui relève de la décision locale de ce qui relève de la décision nationale. Mais également et surtout parce qu'il serait à notre sens dommageable d'ériger en norme de bonne gestion la décroissance du ratio des ETP prise isolément, alors que l'on sait que si le choix de l'externalisation a un impact visible et immédiat sur le ratio, ce parti pris de gestion n'est pas systématiquement synonyme de moindre coût dans la production du service public local.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

L'AMF souscrit à la plupart des analyses de la Cour notamment sur la situation financière du bloc communal et sur l'évolution de l'investissement.

Situation financière des collectivités locales

Concernant la situation financière des collectivités locales, l'AMF partage l'analyse de la Cour sur la fragilité des équilibres. La Cour indique en outre que « la proportion des collectivités en grave difficulté financière, non marginale, est préoccupante » : l'AMF estime que cette situation est due pour l'essentiel à la baisse des dotations conjuguée à la multiplication des normes et aux transferts des charges de l'État vers les collectivités locales qui ne s'accompagnent pas des ressources nécessaires.

[377] *Au niveau macro, par exemple au chapitre IV-II-B-1 : « deux facteurs y auraient contribué : la hausse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés et celle des effectifs de la filière animation, suite notamment à la généralisation des nouveaux rythmes scolaires ») ; et au niveau micro : « les effectifs physiques de la commune de X ont augmenté de 26 % (...) alors qu'exprimée en ETPT, la hausse n'a été que de 8 % (...) d'autres éléments viennent fréquemment altérer la fiabilité des informations sur l'évolution des effectifs (...) » (chapitre IV-II-B-3).*

Investissement

La Cour confirme que, face à la baisse des dotations, l'ajustement budgétaire a été réalisé sur l'investissement. Ainsi, la Cour note une baisse importante des dépenses d'investissements de 13 % en 2015 pour les communes et de 8,8 % pour les EPCI.

L'analyse de l'AMF de l'évolution des dépenses d'équipement - qui participent à la formation brute de capitale fixe et donc au produit intérieur brut- conclue à une baisse des dépenses d'équipement de 25 % en deux ans (2014 et 2015). Au-delà d'une approche comptable, l'AMF souhaiterait connaître l'analyse de la Cour quant aux conséquences macro-économiques de cet effondrement des dépenses d'équipement réalisées à plus de 70 % par les collectivités locales. Concernant l'investissement 2016, la Cour indique qu'il « pourrait se stabiliser, voire être à nouveau orienté à la hausse en 2016 ». L'AMF estime qu'un éventuel rebond technique est limité par l'absence de visibilité financière et institutionnelle à court terme. En outre, les budgets du bloc communal devront intégrer la nouvelle tranche de baisse des dotations de 1 Md€, 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.

Subventions versées

Concernant les subventions attribuées par le bloc communal, la Cour chiffre la baisse à 2,3 % pour les communes et à 0,8 % pour les EPCI, phénomène alarmant constaté également par l'AMF, impactant directement les services à la population. L'AMF ajoute que les associations sportives et le secteur de la culture sont principalement touchés par les coupes budgétaires (Cf. Enquêtes AMF de mai 2015 et juin 2016).

Dette

Concernant la dette, la Cour rappelle très justement que « la dette des APUL représentait 9,4 % de la dette publique en 2015 et, qu'à la différence de l'État et des administrations de sécurité sociale, les collectivités locales ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer leurs dépenses d'investissement ». Par ailleurs, l'AMF avait demandé à la Cour les raisons de l'augmentation de l'encours dans la mesure où l'emprunt 2015 est égal à l'amortissement.

L'AMF regrette avec la Cour que « les demandes de précisions à l'Administration [n'aient] pas permis à la Cour d'expliquer cette évolution ». L'AMF demande si l'augmentation de l'encours correspond à des refinancements d'indemnités de remboursement anticipés en 2015. Par ailleurs, l'AMF souhaiterait que les refinancements intervenus pour les communes d'une part, et pour les EPCI d'autre part, fassent l'objet d'une analyse.

Fiscalité locale

Sur la fiscalité, l'AMF partage l'avis de la Cour qui indique qu' « il convient d'éviter que l'accentuation de la contrainte financière qui pèse sur la gestion des collectivités locales, notamment du fait de la baisse des concours financiers de l'État, provoque une augmentation des impôts locaux ». L'AMF soutient l'analyse de la Cour sur le transfert de l'impopularité fiscale de l'État sur les collectivités : « un relèvement plus général des taux d'impôts locaux n'est pas à exclure au cours des prochaines années sous l'effet d'une contrainte financière accrue par la poursuite de la baisse des concours financiers ». De même, l'analyse de la Cour sur les marges de manœuvre fiscale des collectivités rejoint celle de l'AMF, indiquant que la progression des produits fiscaux « est surtout venue de la hausse continue de leurs bases d'imposition ». L'étude de l'AMF présentée au 99ème Congrès indique ainsi que la hausse du produit de la fiscalité directe du bloc communal est intervenue pour l'essentiel sur les taxes foncières et d'habitation. L'AMF estime ainsi que la baisse des dotations a déjà conduit à une augmentation de la pression fiscale caractérisée par une hausse modérée des taux (+ 1,2 % environ) et un élargissement de l'assiette en 2015.

De même, la Cour prévoit une modération fiscale en 2016 indiquant que « les augmentations sensibles votées par une part des assemblées délibérantes ne traduisent pas un mouvement général », confirmant ainsi l'enquête de l'AMF présentée au 99ème Congrès et qui prévoyait le maintien des taux pour 72 % des communes et pour 70 % des EPCI interrogés. Toutefois, il convient d'ajouter que si 70 % des collectivités du bloc communal interrogées n'augmentent pas les taux, l'élargissement et l'optimisation des bases sont partout recherchés avec par exemple la suppression d'abattements et d'exonérations quand ils sont de la compétence des exécutifs locaux.

Enfin, l'AMF souscrit aussi au constat de la Cour ***sur la révision des valeurs locatives*** *qui constitue « un enjeu d'équité ». Elle partage par ailleurs la recommandation de la Cour sur la nécessité de mesurer l'impact de la révision sur le potentiel fiscal, sur les dotations de l'État et sur les mécanismes de péréquation. L'AMF ajoute qu'il convient aussi*

d'analyser les conséquences de la révision des valeurs locatives sur les différentes catégories de biens et notamment sur les commerces de centre-ville. Toutefois, l'AMF regrette que la Cour ait modifié sa recommandation relative à la révision des valeurs locatives qui ne fait plus référence aux simulations des effets de la réforme hors neutralisation et aux dispositifs d'adaptation et de transition lors de la sortie du mécanisme de neutralisation en fin de réforme.

Concernant les ***dégrèvements et exonérations de fiscalité locale****, l'AMF approuve l'appréciation de la Cour sur « la nécessité d'une plus grande transparence (…), la juste appréciation par les collectivités de leurs recettes [supposant] de disposer des informations(…) détenues par l'État, relatives aux compensations d'exonérations ». L'AMF souscrit à la recommandation de la Cour en faveur d'une une amélioration de la présentation et de la qualité des informations transmises individuellement aux collectivités locales sur les allocations compensatrices d'exonérations fiscales.*

L'AMF approuve la Cour qui indique que « l'ensemble des compensations d'exonérations et les dotations de compensations d'exonération (minorées et non minorées) a baissé de plus de 20 % au cours de la période 2011-2015 tandis que, dans le même temps, le total des produits de la fiscalité directe perçu par les collectivités a progressé de 33 % (…). La période 2011-2015 se caractérise par une forte diminution des attributions de compensation des exonérations des taxes locales, particulièrement celles touchant la taxe foncière sur les logements sociaux. Les compensations d'exonération de taxe foncière des propriétés bâties des personnes de condition modeste ont reculé de 64 % et de 59 % en zone franche urbaine (ZFU) et en zone urbaine sensible (ZUS). La Cour indique que « la réduction des variables d'ajustement pour respecter l'enveloppe normée des concours financiers est proche d'atteindre ses limites sauf à étendre davantage le périmètre des allocations compensatrices soumises à minoration, notamment celles relatives aux exonérations à la taxe d'habitation ».

À noter qu'il convient d'ajouter que certaines exonérations de foncier bâti applicables aux constructions neuves et aux logements sociaux ne sont compensées que si la perte de recettes pour les communes concernées est significative (supérieure à 10 % du produit communal de TFPB). Même si cette dernière condition est remplie, la compensation perçue par la commune subit, dans tous les cas, une minoration égale à 10 %.

L'AMF souscrit au constat de la Cour sur la nécessité de mesurer l'efficacité des dispositifs d'exonérations fiscales au regard de leurs objectifs. Ainsi, par exemple l'abattement de 30 % en matière de taxes sur le foncier accordé aux bailleurs sociaux situés dans les quartiers de la politique de la ville pénalise des collectivités déjà défavorisées puisque l'État ne compense qu'à hauteur de 40 %. Elle a demandé au Gouvernement que cette situation soit revue.

La Cour indique qu' « une exonération bénéficiant aux revenus modestes va engendrer une moindre recette d'autant plus importante que la population est socialement défavorisée. De même, les collectivités qui accueillent davantage de logements sociaux sont pénalisées par les compensations partielles des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux logements sociaux situés dans les quartiers de politique de la ville ». L'AMF estime aussi que le mécanisme des variables d'ajustement a d'ores et déjà des effets contre-péréquateurs. L'AMF demande que les exonérations fiscales ainsi que les suppressions partielles ou totales d'impôts locaux soient totalement compensées par l'État.

Par ailleurs, l'AMF demande que soient améliorées les modalités de recensement, de transmission et de traitement des anomalies signalées par les collectivités et qui ne sont pas toujours prises en compte dans l'actualisation des bases.

*L'AMF souscrit au constat de la Cour sur la nécessaire analyse des variations erratiques de la **CVAE**, mal reliées à l'activité économique, ce qui apparaît peu compatible avec la maitrise et la prévision des recettes et des dépenses nécessaires au pilotage des équilibres budgétaires. Au niveau national, le produit de la CVAE perçu par les collectivités locales a augmenté de 3,2 % en 2012 et 7,5 % en 2013, baissé de 2,5 % en 2014 puis augmenté de 4,5 % en 2015. Le produit de la CVAE est estimé à + 1,4 % en 2016. Ces variations « sont suffisamment importantes pour hypothéquer la marge de manœuvre budgétaire des collectivités en période de baisse des concours financiers de l'État » indique la Cour qui ajoute qu'après cinq ans de mise en œuvre, une analyse ex post des variations devrait désormais permettre d'envisager une meilleure prévision de la taxe.*

*Enfin, concernant **la taxe de séjour**, l'AMF ajoute que le retard noté dans la mise en œuvre de la loi a entraîné un manque à gagner non négligeable pour les communes et les EPCI concernés, notamment pendant l'Euro 2016. Depuis 2015, la loi permet la collecte de la taxe de séjour par les plateformes de réservation de logements touristiques. Pour une mise en œuvre effective du dispositif légal, la DGFIP publiera un*

fichier le 31 décembre 2016 reprenant des informations relatives à la période de perception et aux tarifs de la taxe de séjour votés par les collectivités pour permettre la collecte par les plateformes dans toutes les communes et EPCI concernés.

Dans l'attente de la publication de ce fichier, l'AMF a cependant multiplié les démarches auprès de l'État (saisine du ministre des Finances et des comptes publics), les rencontres avec les syndicats hôteliers et les plateformes pour trouver des solutions permettant une collecte effective de la taxe de séjour par les plateformes. L'action de l'AMF a permis l'établissement par Aibnb d'une solution pour collecter la taxe de séjour dans vingt villes dès le 1er août 2016 avant publication du fichier mais l'AMF regrette le retard pris dans la mise en place du dispositif légal, privant ainsi les collectivités locales de ressources substantielles.

Masse salariale

Sur l'évolution de la masse salariale, la Cour précise que « hors l'impact des mesures nationales, le rythme de progression des dépenses de personnel a été divisé par trois ». L'AMF souscrit aussi à cette analyse, la Cour soulignant « la hausse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés et celle des effectifs de la filière de l'animation, suite notamment à la généralisation des rythmes scolaires ». La Cour estime comme l'AMF que l'augmentation des dépenses de personnel des EPCI de 5,2 % en 2015 est liée à l'évolution de la carte intercommunale et aux transferts de compétences. L'AMF remercie la Cour d'avoir rappelé que les textes légaux impliquent une augmentation mécanique de la masse salariale et que « le principe de la loi MATPAM (article L. 5111-7 du CGCT) est celui du choix du régime indemnitaire le plus avantageux pour les agents qui changent d'employeurs ». Enfin, l'AMF souscrit au constat de la Cour sur la responsabilité de l'État (cotisations CNRACL, PPCR, GVT, etc.) dans l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités locales soulignant que « sans l'impact de ces mesures, les dépenses de personnel auraient connu en 2015 une croissance comprise entre 0,7 % et 0,9 % au lieu des 1,8 % constatés ». La Cour note aussi que certaines catégories d'emploi ont des évolutions d'effectifs normées (animation périscolaire, petite enfance, sports, jeunesse).

Pour compléter la recommandation de la Cour, l'AMF demande que l'analyse de l'évolution de la masse salariale tienne compte des remboursements des assurances statutaires. Il paraît essentiel de revenir à une dépense réelle.

Une large partie des employeurs publics contractent en effet une assurance permettant le remboursement du traitement de l'agent malade (pratique qui n'a d'ailleurs jamais été mise en place par l'État qui n'assure pas son risque statutaire). Ainsi, l'évaluation de la masse salariale devrait être calculée nette de ces remboursements, intégrant uniquement le coût éventuel du salaire du remplaçant.

Concernant les remplacements partiels des départs à la retraite, l'AMF rappelle les deux enquêtes réalisées en mai 2015 et mai 2016 qui indiquent que les départs à la retraite ne sont plus remplacés dans la majorité des cas.

L'AMF partage l'objectif de la Cour d'éviter une dégradation de l'offre de services à la population, alors que ceux-ci connaissent déjà une réduction progressive. Enfin, l'AMF remercie la Cour de faire part de son appréciation favorable sur les conclusions du rapport de M. Philippe Laurent, président du CNFPT et Secrétaire général de l'AMF sur l'état des lieux des pratiques d'organisation du temps de travail dans les fonctions publiques.

Réforme territoriale

Concernant l'impact de la réforme territoriale sur la situation financière des collectivités locales, l'AMF souscrit à l'analyse de la Cour qui indique qu'« Il est en réalité peu probable que la réforme de l'organisation territoriale ait, à si court terme, un impact favorable sur les charges de gestion des collectivités. La création des métropoles, la réduction du nombre d'intercommunalités, la fusion de certaines régions, risquent au contraire d'engendrer dans un premier temps des coûts ». Comme la Cour qui relève que la mutualisation s'accompagne de « l'harmonisation des régimes indemnitaires et des politiques de subventionnement », l'AMF rappelle que l'élargissement imposé des périmètres intercommunaux conduit plutôt à une augmentation immédiate de la dépense publique (alignement des régimes indemnitaires, extension des services publics au périmètre élargi, etc.).

Par ailleurs, l'AMF rappelle que la mutualisation horizontale, entre communes par exemple, doit être facilitée (Cf. Rapport AMF-IGF-IGA sur les mutualisations au sein du bloc communal – Décembre 2014).

Partage des informations

Par ailleurs, comme la Cour, l'AMF estime que la qualité des informations transmises par l'État permet d'améliorer la construction budgétaire. L'AMF partage l'avis de la Cour sur le partage et la transparence des données financières avec les collectivités locales. La Cour signale le retard dans la mise en place de l'Observatoire de la

gestion publique locale pourtant prescrit pas la loi NOTRe depuis le 7 août 2015, ce que l'AMF regrette également. L'AMF ajoute que le partage des informations implique un partage de l'ensemble des données dont le périmètre va au-delà des seules informations financières actuellement mises en open data par les administrations. La politique d'ouverture publique des données, qui a vocation à bénéficier avant tout aux usagers, ne doit pas être utilisée comme argument par l'Administration pour restreindre le champ des informations partagées avec les représentants des élus locaux, comme cela semble être le cas par exemple en matière de DGF. Enfin, l'AMF souscrit au constat de la Cour sur la nécessité de statistiques homogènes concernant la fonction publique territoriale.

Certification des comptes

La Cour recommande le développement de la certification des comptes. Pour compléter cette recommandation, l'AMF rappelle que les collectivités locales restent proactives dans le développement de la certification des comptes et qu'elle avait demandé une modification du projet de loi NOTRe pour ouvrir le processus de l'expérimentation à toutes les collectivités volontaires alors que le projet de loi ne l'ouvrait qu'aux collectivités dont le budget atteignait 200 M€ au moins.

Participation des collectivités au redressement du déficit de l'État

L'AMF souscrit au constat de la Cour qui démontre que la ***baisse des dotations*** *pèse principalement voire uniquement sur le bloc communal, puisque les départements et les régions ont bénéficié de mesures compensatoires. L'AMF conteste cependant le calcul de la Cour qui évalue la baisse des dotations à 10,75 Md€, soit une baisse de 3,6Md€ par an sur 3 ans de 2015 à 2017 inclus. Il convient en effet de rappeler que la première baisse est intervenue en 2014 pour un montant de 1,5 Md€. En outre, le montant de la DGF est réduit chaque année du montant des années précédentes auquel s'ajoute le montant de l'année en cours. En effet, l'effort des collectivités locales se cumule d'année en année et n'est pas calculé sur un montant figé de DGF mais sur un montant déjà réduit des prélèvements des années précédentes. Compte tenu de la réduction de la baisse ramenée à 1 Md€ pour le bloc communal en 2017, l'effort cumulé s'élèvera au total à 27,1 Md€. En termes de flux annuels, l'AMF indique que le calcul de 10,75 Md€ omet le prélèvement 2014 qu'il convient donc de rajouter. Compte tenu des annonces du Président de la république au 99ème Congrès sur la réduction du prélèvement 2017, le montant total des flux s'élèvera à 11,25 Md€.*

Par ailleurs, l'AMF prend acte du ***retrait de la recommandation prônant une contribution péréquée*** *selon la situation financière de la collectivité. La Cour indique en effet que « son caractère uniforme est partiellement atténué en renforçant les dotations de péréquation dont bénéficient certaines collectivités ». La Cour recommande cependant une amélioration du dispositif de prélèvement et la résolution commune de l'AMF et des associations d'élus du bloc communal sur la réforme de la DGF (mars 2016) indique aussi qu' « il serait souhaitable que la répartition de cette baisse de DGF soit revue afin d'être plus juste et plus lisible ». Toutefois l'AMF signale qu'une péréquation de la contribution nuirait à la clarté budgétaire et aux travaux actuellement en cours sur la réforme de la DGF. La diminution de moitié de la contribution du bloc communal annoncée pour 2017 pourrait de surcroît militer pour le maintien des règles appliquées pour les trois premiers exercices de baisse (le maintien des règles contribuant par ailleurs à davantage de prévisibilité). L'AMF regrette que la Cour ne fasse pas référence au raisonnement suivi par le CFL en juillet 2013 en amont de la mise en place des premières baisses de dotation, qui avait justifié son choix de contributions proportionnelles aux recettes pour déconnecter baisse des dotations et péréquation.*

L'AMF rappelle sa proposition d'identifier la contribution dans les budgets locaux par une ***inscription en dépense obligatoire****. L'AMF rappelle que ce dispositif permettrait d'uniformiser les modalités de prélèvements entre les collectivités, puisque pour certaines d'entre elles, une partie de la contribution est identifiée dans leur budget : pour les collectivités prélevées sur leurs douzièmes de fiscalité, les prélèvements sur fiscalité sont en effet identifiés dans les budgets locaux par le compte 73916 "Prélèvements au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques". L'AMF rappelle que la lisibilité, la transparence financière ainsi que la règle de non affectation des recettes aux dépenses aurait exigé la mise en place d'une inscription comptable de la contribution au déficit de l'État dans les budgets locaux. Les montants - annuels et cumulés - de contribution supportée par chaque collectivité auraient pu être facilement retracés, assurant davantage de lisibilité et de transparence. Enfin, cela aurait permis de respecter le rôle de la DGF qui est de financer les compétences transférées et de compenser les ressources locales supprimées.*

La Cour estime que le dispositif de prélèvement actuel a atteint ses limites compte tenu du nombre croissant de collectivités ayant une ***DGF négative.*** *L'AMF indique cependant que si les contributions avaient été calculées sur des critères péréquateurs, le nombre de communes et EPCI à DGF négative et le montant des prélèvements fiscaux seraient encore*

plus élevés : en effet, les collectivités à DGF négatives sont en général celles ayant un très haut niveau de richesse ; elles auraient donc contribué plus fortement si on avait calculé leur contribution de manière péréquée. Par ailleurs, l'AMF rappelle que ce sont les modalités de prélèvement de la contribution et non les modalités de calcul qui posent problème. À ce titre, l'AMF indique qu'il n'y aurait pas de DGF négatives si la contribution était inscrite en dépense obligatoire dans les budgets locaux, comme l'a proposé l'AMF dès la mise en œuvre de la première baisse de dotation.

La loi de financement des collectivités locales et l'ODEDEL

Sur la loi de financement des collectivités locales, la Cour estime qu'il convient d'institutionnaliser la concertation entre l'État et les collectivités locales. L'AMF souscrit au constat de la Cour qui rappelle aussi que le dispositif ne saurait remettre en cause l'autonomie des collectivités locales. Ainsi, l'AMF partage les objectifs affichés par la Cour ainsi que l'impératif d'un texte non prescriptif, conformément aux principes constitutionnels. En raison de la structure actuelle de la loi de finances, les dispositions impactant les budgets locaux sont en effet dispersées dans plusieurs parties du texte. Cette dispersion, en empêchant une approche concomitante et une mise en cohérence de l'ensemble des dispositions impactant les collectivités locales, nuit à la bonne appréhension de leurs enjeux et impacts pour les finances locales. La future loi de financement des collectivités locales devra ainsi rassembler l'ensemble des dispositions ayant un impact direct sur les finances locales.

L'AMF s'oppose cependant à une loi de financement des collectivités locales qui fixerait les équilibres financiers prévisionnels des collectivités locales. Les règles comptables garantissant l'équilibre existent déjà avec la règle d'or qui impose que les recettes propres couvrent l'amortissement de la dette ; les principes budgétaires d'annualité, d'unité, d'universalité et de spécialité auxquels il convient d'ajouter le principe de sincérité encadrent les budgets locaux.

L'AMF rappelle enfin les dispositions de l'article 107 de la loi NOTRe qui impose à toutes les collectivités locales de mesurer l'impact de leurs investissements sur leurs équilibres budgétaires. Il n'est donc pas utile de multiplier les normes et d'imposer des conditions d'équilibre aux collectivités locales dont les budgets sont déjà équilibrés. Contrairement à la loi de financement de la Sécurité sociale ou à la loi de finances du budget de l'État, il ne s'agit donc pas de déterminer les objectifs de retour à l'équilibre. De même, l'AMF rappelle que définir des normes indicatives de dépenses cohérentes est un exercice

*particulièrement difficile en raison du nombre de structures et surtout de la diversité des situations. En tout état de cause, il devra s'agir d'objectifs donnés à titre indicatif et non prescriptif et l'AMF estime que l'**ODEDEL** ne doit pas être un objectif et n'est pas un ratio de mesure.*

Les collectivités locales représentant plus de 70 % de l'investissement public et le bloc communal assurant 62 % des investissements publics locaux, une loi de finances spécifique permettrait ainsi d'associer les collectivités à des objectifs de croissance. L'AMF considère que l'État ne doit pas envisager les collectivités locales comme un moyen de réduire son déficit mais comme un partenaire incontournable pour soutenir le retour à la croissance.

Déficit public national

Concernant le déficit public national, la Cour des Comptes indique que les administrations publiques locales ont contribué pour plus de la moitié à la réduction du déficit public national entre 2014 et 2015. L'AMF rappelle que les dépenses de l'État ne diminuent pas puisque l'objectif est une moindre progression contenue à +0,9 %. La loi de règlement du budget 2015 et d'approbation des comptes publics (PLR 2015) indique que« Compte tenu de l'ensemble des mesures prises tant au moment des textes financiers pour 2015 qu'en cours d'année, la progression de la dépense publique est contenue à 0,9 % en valeur hors crédits d'impôts après 1,0 % en 2014, soit pour la deuxième année consécutive un niveau historiquement bas. En conséquence, le ratio de dépense publique hors crédits d'impôts diminue de 0,6 point en 2015 ». La Loi de règlement 2015 indique aussi que : « Entre 2013 et 2015, les dépenses de l'État sous norme, hors charge de la dette et pensions, ont diminué de 4,6 milliards d'euros en cumulé ». Cette baisse des dépenses de l'État a donc été supportée par les collectivités locales. La LR 2015 indique en effet que « Les prélèvements sur recettes s'élèvent à 70,2 milliards € après 74,8 milliards € en 2014, soit une diminution de 4,6 milliards € (- 6,1 %), due essentiellement à la baisse des prélèvements au profit des collectivités territoriales (50,5 milliards € au lieu de 54,4 milliards € en 2014). Cette baisse porte principalement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) et formalise la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques ».

Épargne du bloc communal

L'AMF ne partage pas les analyses de la Cour sur l'épargne brute 2015 du bloc communal. La Cour constate que les investissements des collectivités locales ont baissé malgré une hausse de l'épargne brute. L'AMF estime cependant que l'analyse au niveau national doit reposer

sur l'autofinancement net et non pas sur l'épargne brute dont une partie du montant est destiné à couvrir la dette. Ainsi, l'autofinancement net du bloc communal passe à 8,1 Md€ au lieu de 7,8 Md€ en 2014. Cette évolution de +4,17 % ne représente qu'une hausse de 0,3 Md€. L'AMF estime ainsi que cette faible augmentation de l'autofinancement en 2015 n'a pas permis de maintenir l'investissement en 2015. Il convient en outre de rappeler que cette augmentation est calculée sur la base d'un autofinancement particulièrement dégradé en 2014. Pour mémoire, l'autofinancement était passé de 9,1 Md€ en 2013 à 7,8 Md€ en 2014, soit une baisse de 1,3 Md€ (-14,29 %). L'AMF estime que cet autofinancement n'a pas permis de maintenir l'investissement et se situe toujours à -1 Md€ par rapport à 2013. En outre, l'AMF rappelle que cette évolution ne peut être due au cycle électoral puisque la baisse de 7,5 Md€ est cinq fois plus forte que sur le mandat précédent à la même période (-1,5 Md€ entre de 2008 à 2010). 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. Alors que le financement de l'économie réelle peine à trouver des financements dans un contexte d'épargne surabondante, la baisse des investissements contribue à nuire, au niveau local, au financement de l'économie réelle, propageant au niveau local les difficultés économiques actuelles caractérisées par l'excédent d'épargne et la pénurie d'investissement.

Gestion de la fonction publique territoriale

Sur les dépenses de personnel, la Cour recommande la présentation des équivalent temps plein (ETP) au sein des budgets locaux. L'AMF n'est pas favorable à l'établissement d'une nouvelle norme et à la multiplication des documents budgétaires. L'AMF renvoie aux annexes budgétaires existantes sur les effectifs territoriaux compatibles avec les caractéristiques propres aux missions de service public. L'AMF est toutefois demandeuse d'une analyse des dépenses de personnel du bloc communal après retraitement des flux croisés entre communes et EPCI, particulièrement significatifs avec la mise en œuvre des SDCI.

Concernant la proposition de la Cour d'instaurer une ***pénalité en cas de non-respect du temps de travail via une minoration de la DGF pour les collectivités dont le personnel travaille moins de 1607 heures****, l'AMF, tout en partageant bien évidemment cet objectif, estime que cette proposition serait contraire aux règles de transparence budgétaire et à la non affectation des recettes aux dépenses. Par ailleurs, cette solution contredirait la recommandation de la Cour sur les risques d'une nouvelle baisse des concours financiers de l'État pour les équilibres budgétaires. L'AMF considère qu'il convient de privilégier la mise en place d'un*

management participatif qui devrait permettre d'atteindre l'objectif du respect du temps de travail légal.

Communes nouvelles

Concernant les communes nouvelles, la Cour indique que : « Si les mécanismes fortement incitatifs, mais temporaires, peuvent contribuer au développement de communes nouvelles, ces ressources doivent surtout leur permettre de mener à bien des projets de territoire ayant présidé à leur constitution ».

L'AMF regrette que la Cour ne consacre qu'un court développement aux objectifs visés à travers la création de communes nouvelles : la mutualisation des moyens, la rationalisation de la gestion publique et de la dépense, la recherche d'une meilleure efficience mais aussi l'amélioration de la gouvernance au sein des EPCI.

Enfin, le rapport mentionne le coût des communes nouvelles sur l'enveloppe globale de la DGF, et donc sur les autres communes. Il est important de rappeler que la hausse de la population, la hausse des dotations de péréquation ainsi que le développement de l'intercommunalité pèsent également sur l'enveloppe de DGF. En 2016, les communes nouvelles ont représenté environ 11,9 % total des contraintes à financer en 2016 sur l'enveloppe fermée de la DGF des communes et groupements. Par ailleurs, l'exonération de contribution pour le redressement des finances publiques des 317 communes nouvelles en 2016 ne représente que 1,05 % de l'ensemble des contributions pour le redressement des finances publiques prélevées en 2016 (1 450 M€ pour les communes, 621 M€ pour les EPCI en 2016).

Comité des finances locales

Concernant le Comité des finances locales (CFL), la Cour indique que sa composition « laisse peu de place aux régions et aux départements ». L'AMF rappelle que la composition du CFL relève du législateur.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de plus de 15 000 habitants et présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui concentrent jusqu'ici l'essentiel des moyens et des politiques publiques.

Par la présente, je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France - et ce pour la quatrième année consécutive - à formuler ses observations concernant le rapport public thématique 2016 sur les Finances publiques locales.

Sur le fond, j'approuve l'essentiel des recommandations que vous formulez, en particulier lorsque vous rappelez avec constance que la baisse des dotations de l'État doit être menée selon une logique de péréquation, en tenant compte des différentes strates, et en fonction d'indicateurs plus représentatifs des niveaux de richesse et de charges.

De la même manière, la recommandation réitérée depuis plusieurs années d'adopter une loi spécifique de financement des collectivités territoriales – toujours espérée par l'ensemble des associations d'élus - permettrait effectivement d'inscrire des objectifs partagés, en ce qui concerne l'ODEDEL et l'évolution des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

Au niveau de vos analyses sur les évolutions budgétaires, je tenais à vous dire que nous adhérons au fait qu'il existe une grande hétérogénéité de situation financière entre collectivités, et qu'il existe des différences remarquables entre strates. À titre d'exemple, les villes intermédiaires ont plutôt eu tendance à anticiper le non renouvellement systématique des fonctionnaires partant en retraite, ce qui contribue à contenir nos charges de fonctionnement. Cette tendance est valable depuis 2014 et globalement, pour nos adhérents, la progression de ces charges est d'un point inférieure (en moyenne annuelle) par rapport à l'ensemble du bloc communal.

Nous serions tentés d'ajouter de même que s'il existe des différences entre strates, il existe aussi des différences régionales qui peuvent conduire à surestimer la réalité de la situation de nos villes (il en va ainsi du niveau de l'excédent brut de fonctionnement), avec des différences qui peuvent être marquées selon que sont intégrées ou non dans les villes de taille comparables, celles situées en Ile-de-France, ou bien celles des aires métropolitaines.

La neutralisation de ces villes, dont un grand nombre ont des ressources fiscales élevées, conduirait certainement à nuancer vos analyses prospectives, que je qualifierais de « globalement optimistes ». Je ne suis donc pas certaine de pouvoir partager votre constat d'un redressement de notre capacité d'autofinancement au-delà de 2016, alors que celle-ci est globalement en baisse en volume parmi nos adhérents.

En l'absence de marges de manœuvres fiscales, et avec la réduction des concours financiers de l'État, les villes de France et leurs

intercommunalités doivent naturellement travailler à une meilleure discipline organisationnelle. Sur ce sujet, les élus des Villes de France attendent un soutien pédagogique de la part des Chambres Régionales des Comptes dans la mise en œuvre des processus de mutualisation, qui montrent leurs limites, en termes de gains, pour la ville-centre.

Dans une logique de réduction et d'efficience de la dépense publique locale, il nous apparaît aujourd'hui de plus en plus indispensable de s'interroger sur les conséquences réelles du statut de la Fonction Publique Territoriale (FPT), variable à la fois la plus importante et la plus rigide de la dépense locale. Sur ce point, je regrette que la Cour ait choisi de faire l'impasse sur les mesures « hors statut » qui permettraient d'alléger de manière substantielle les contraintes de gestion au niveau local.

Une partie des maires des Villes de France estime qu'il serait opportun d'étudier pour le futur la possibilité d'assouplir le statut de fonctionnaire pour les catégories A, voire catégorie B, afin de donner les moyens aux collectivités de se doter de collaborateurs choisis sur la base de leurs qualifications, sur des temps déterminés (CDI ou CDD), et dont elles pourraient se séparer de manière contractuelle, à l'instar de ce qui existe dans le secteur privé. Vous mettez d'ailleurs en exergue dans votre approche comparée au niveau européen, dans un souci de « flexibilité », « la tendance croissante à la contractualisation des agents publics locaux ».

Dans la même logique, la plupart des élus des villes de France estimeraient nécessaire de réformer – en vue de les faciliter et de les accélérer - les procédures relatives au régime disciplinaire, celles relatives aux instances paritaires, et trouveraient utile d'ouvrir dans la FPT la possibilité d'une rupture conventionnelle pour les agents titulaires (possibilité offerte uniquement pour les détachements sur emplois fonctionnels).

Indépendamment de la remise en cause de certains aspects du statut de la FPT, l'abrogation des dispositions autorisant les collectivités locales à conserver un temps de travail inférieur à la durée réglementaire (en dehors des situations de pénibilité au travail) est une autre source d'économie potentielle, et pourrait permettre, de réduire les disparités persistantes entre l'ensemble des actifs.

En outre, comme vous le soulignez dans vos conclusions, il me paraitrait souhaitable de réintroduire à nouveau des jours de carence pour les arrêts maladie ordinaire des fonctionnaires. Sur ce point, l'abrogation de 2014, a eu un effet particulièrement visible dans nos collectivités. Parallèlement, il faudrait permettre aux collectivités de

conventionner avec les CPAM, pour le contrôle des agents concernés et le suivi des médecins prescripteurs.

Enfin, réitérant une demande formulée l'an passé, il serait sans doute utile que la Formation interjuridictions consacre des développements sur les coûts spécifiques mis à la charge de l'employeur, comme ceux relatifs à la CNRACL (dont le taux est amené mécaniquement à augmenter), ceux liés aux centres de gestion, et ceux induits par le fonctionnement du CNFPT.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

L'APVF se félicite de la publication du quatrième rapport de la Cour des comptes sur «Les finances publiques locales ». Cette nouvelle édition a été une nouvelle fois marquée par une procédure enrichie. La consultation intermédiaire s'est notamment traduite par une audition qui a non seulement permis à notre association d'apporter des explications et des observations et a renforcé davantage le dialogue indispensable entre les magistrats de la Cour et notre association. Ce renforcement de la concertation doit être particulièrement salué.

La publication du rapport « Les finances publiques locales » est désormais devenue un préalable nécessaire à la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances.

Concernant l'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015

L'APVF partage les conclusions de la Cour des comptes sur la problématique de la baisse hétérogène des dotations sur l'ensemble du territoire qui touche particulièrement la strate des petites villes. Ces dernières connaissent déjà d'importantes disparités et inégalités financières, économiques et sociales. Aussi, en faisant abstraction du niveau de richesse des communes, la répartition "à l'aveugle" de la baisse des dotations décuple toutes les difficultés existantes. Cette problématique de la baisse des dotations vient s'ajouter à une DGF à bout de souffle qui doit nécessairement être réformée.

La Cour relève, de manière générale, une croissance dynamique des impôts locaux. L'APVF aurait souhaité une ventilation de cette tendance par strate de collectivités locales et avec des informations plus précises sur les taux.

En effet, on le sait, en matière de fiscalité locale, les disparités sont particulièrement fortes d'une collectivité à l'autre, d'un EPCI à l'autre, d'une strate à l'autre mais aussi à l'intérieur de chaque strate.

De surcroît, les élus locaux n'adoptent pas les mêmes stratégies de politique fiscale. Certains votent de fortes hausses des taux l'année qui suit leur élection pour assurer une stabilité des taux jusqu'à la fin de leur mandat. D'autres vont faire le choix d'une progression régulière des taux chaque année. D'autres encore se sont engagés à ne pas augmenter les taux des impôts locaux sur toute la durée de leur mandat. Ainsi, il serait intéressant d'avoir une analyse plus précise de la fiscalité locale afin de mieux appréhender les choix politiques des élus locaux.

De plus, pour compléter les analyses sur "l'effet taux", il aurait été intéressant de connaître les taux exacts. L'effort fiscal étant très variable d'une collectivité à l'autre, les hausses de taux ne sont pas toutes comparables.

L'APVF partage également le constat de la Cour sur le ralentissement des dépenses de personnel et la baisse des autres charges de fonctionnement, et notamment les achats et subventions. Cependant elle aurait souhaité une analyse plus fine en valeur et par strate. En effet, les petites villes sont majoritairement engagées dans des politiques de réduction de leurs effectifs. Mais, par définition, les effectifs des petites villes sont beaucoup moins importants que dans les plus grandes collectivités et les marges de manœuvre des exécutifs locaux sont de ce fait moins importantes. Ainsi, dans une petite ville où les effectifs sont faibles, le simple recrutement d'un seul agent se traduira par une forte augmentation de la masse salariale en volume. Il serait donc intéressant d'avoir une appréciation plus détaillée des variations des dépenses de personnel sachant, toutes choses égales par ailleurs, que toutes les communes ont été sollicitées pour mettre en œuvre les mêmes politiques nationales faisant varier à la hausse les effectifs (emplois aidés, rythmes scolaires,...).

De plus, l'autre problématique majeure, qui touche de près les petites villes, porte sur les faibles marges de manœuvre des exécutifs locaux pour réduire leurs dépenses de personnel. Dans bien des cas, la réduction des effectifs peut aboutir à la suppression partielle ou définitive des services locaux. Cette conséquence n'étant pas neutre pour les usagers, beaucoup d'élus de petites villes n'ont finalement que peu de choix par rapport aux élus de plus grandes collectivités, ce qui explique en partie la plus faible tendance à la baisse des dépenses de personnel. En outre, l'APVF craint que la réduction des dépenses de personnel dans

les petites villes affecte la qualité et le nombre de services rendus aux usagers.

S'agissant de l'investissement local, l'APVF partage le constat de la Cour des comptes et regrette les conséquences en matière d'emploi local et de croissance des territoires.

Concernant les perspectives d'évolution des finances locales

Dans le cadre de l'analyse de l'évolution des recettes locales, et notamment de l'évolution de la DGF, il est désormais indispensable de tenir compte de la création des communes nouvelles. En effet, eu égard aux incitations financières prévues et dans la mesure où, comme le souligne la Cour, leur financement s'opère à enveloppe constante, la progression du nombre de communes nouvelles et leur poids démographique se répercuteront automatiquement par une diminution de l'enveloppe normée pour les autres collectivités locales. Pour l'APVF, afin d'éclaircir le débat parlementaire dans le cadre du projet de loi de finances, il apparaît désormais nécessaire que des informations précises soient transmises sur le coût des communes nouvelles et notamment lorsqu'elles aboutissent à la création d'EPCI supérieur à 100 000 habitants.

La Cour fait le constat que les perspectives d'évolution de l'investissement local s'avèrent moins défavorables et analyse notamment l'effet du cycle électoral du bloc communal. En effet, l'année 2014, ainsi que les années 2001 et 2008, sont marquées par un net recul des dépenses d'investissement. Mais selon la Cour, comme pour les précédents mandats, la reprise de l'investissement devrait intervenir dès le milieu du mandat municipal.

Toutefois, l'APVF souligne l'ampleur exceptionnelle de la diminution des dépenses réelles d'investissement du bloc communal pour les années 2014 et 2015. Si au cours des deux mandats antérieurs, les deux premières années se sont caractérisées par des baisses respectives de -1 % et -6% des dépenses réelles d'investissement, pour le mandat actuel la baisse atteint au total - 22%. Certes de nombreuses mesures de soutien à l'investissement ont été mises en place mais l'APVF demeure inquiète face à la fragilité financière de certaines petites villes et quant aux incidences économiques et sociales de cette forte baisse.

L'APVF partage également les observations de la Cour en matière de gouvernance des finances publiques locales. De nombreux progrès restent encore à accomplir pour tendre vers une vraie concertation entre l'Etat et les collectivités locales.

S'agissant précisément de l'Objectif d'évolution de la dépense locale, le dialogue entre tous les acteurs concernés est indispensable. L'APVF partage en ce sens les conclusions de la Cour en faveur d'une concertation préalable approfondie et formalisée entre les services de l'Etat et les représentants des collectivités locales. L'APVF approuve les recommandations de la Cour de mieux préciser le périmètre des dépenses prises en compte, et de les décliner par strate. A cette occasion, l'APVF rappelle que cette déclinaison devra se faire en tenant compte des charges qui pèsent sur les communes, et en particulier les charges de centralité.

A cette occasion, l'APVF rappelle que les petites villes ayant des charges contraintes ou moyennement contraintes (charges mesurées selon le montant du revenu par habitant) sont au nombre de 2 221 sur les 3 000, c'est-à-dire que pour toutes ces petites villes, le revenu par habitant est inférieur à 15 000 euros. Pour ces communes, non seulement la diminution des dépenses réelles de fonctionnement peut être plus compliquée à mettre en œuvre mais pour l'APVF, la crainte est que ces réductions s'opèrent au détriment de l'offre de services publics locaux, pèsent sur le pouvoir d'achat des ménage et au bout de la chaîne ne soient pas vertueuses pour l'économie nationale.

En outre, la loi de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements devrait être un outil favorisant le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales et la transparence de leurs relations financières. L'APVF partage les conclusions de la Cour sur la nécessité d'un texte non prescriptif qui n'entrave pas les principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Concernant la fiscalité locale et les marges de manœuvre limitées pour les collectivités

L'APVF dresse le même constat que la Cour sur la faiblesse des marges d'action des communes. En plus des règles de liaison des taux, de l'obsolescence des valeurs locatives ou encore des politiques d'exonération, la réalité des marges fiscales dans les petites villes fait qu'une augmentation des taux, à supposer qu'elle soit possible, ne se traduirait pas pour autant par des recettes de fonctionnement supplémentaires. Selon l'étude de la Banque Postale et de l'APVF de juillet 2015, en partant des marges fiscales théoriques des petites villes et d'hypothèses d'évolution de certains postes, à supposer que les exécutifs locaux décident d'utiliser leur levier fiscal, la croissance théorique moyenne de leurs recettes ne serait que de +0.2%. Les petites villes sans

marge fiscale théorique verraient leurs recettes diminuer de -0.1% et celles avec une marge verraient leurs recettes progresser de +0.6%.

Ainsi, l'APVF réaffirme l'importance d'une révision des valeurs locatives et la nécessité de poursuivre les expérimentations et la réforme en cours.

S'agissant de la CVAE, les conclusions de la Cour ne font que confirmer la position de l'APVF sur la nécessité de consolider la CVAE au niveau des groupes (ceux-ci génèrent 70 % de la valeur ajoutée marchande française), c'est-à-dire consolider les cotisations des entités d'un même groupe avant de procéder à la répartition du produit global entre l'ensemble des établissements des entités d'un même groupe. L'optimisation fiscale qui s'opère depuis la création de la CVAE pénalise un grand nombre de collectivités dans lesquelles se trouvent pourtant d'importantes zones de production.

Concernant la gestion de la fonction publique territoriale comme un levier de maîtrise des finances locales

Le mouvement de réduction des effectifs est déjà en marche dans de nombreuses petites villes. La lutte contre l'absentéisme fait également partie des préoccupations et des priorités des élus de petites villes. A titre d'exemple, certaines d'entre elles ont mis en place des systèmes de primes qui s'avèrent particulièrement efficaces. Toutefois, l'APVF se montre plus réservée quant aux nouveaux éléments à apporter au sein des documents budgétaires pour les villes de plus de 10 000 habitants. En effet, beaucoup de normes pèsent sur les communes alors même que leurs effectifs sont limités et peuvent difficilement tout traiter. C'est pourquoi, l'APVF, qui reconnait l'utilité de ce document, appelle néanmoins à ce que sa production soit encouragée et non pas imposée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE, LIMOUSIN, POITOU-CHARENTES

1. Concernant tout d'abord le constat relatif à l'évolution des produits de fonctionnement soutenus par une fiscalité qualifiée de « dynamique »,

Le rapport souligne que l'ancienne région Aquitaine fait partie des 15 régions marquées par une hausse des produits de fonctionnement, laquelle a été principalement portée par un dynamisme des ressources fiscales. Sur ce point, la Cour précise que l'évolution des produits et charges de fonctionnement constatée en 2015 intègre l'impact de nouveaux transferts de compétences de l'État en matière de fonds

européens. Pour autant, il semble que vous n'en teniez pas compte dans les analyses financières relatives à l'évolution des indicateurs financiers. Il en est de même concernant les compétences transférées par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Ces recettes ne font l'objet d'aucun retraitement qui aurait permis de comparer l'évolution des recettes à périmètre de charges identique.

D'une part, en application de l'instruction du 11 février 2015 relative au traitement budgétaire et comptable des opérations relatives aux fonds européens pour la programmation 2014 à 2020, les recettes du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sont enregistrées dans le budget régional, alors même qu'elles ne donnent lieu à aucun décaissement. Or, leur comptabilisation a pour effet d'augmenter artificiellement le budget. Après neutralisation des recettes du FEADER, les produits de fonctionnement enregistrent une diminution en 2015 (–1,28%).

D'autre part, si la fiscalité est en effet en progression par rapport à l'exercice précédent, elle résulte principalement de la progression de la fiscalité indirecte. Or, celle-ci provient exclusivement de l'attribution d'une compensation financière destinée à couvrir les charges transférées par la loi du 5 mars 2014 précitée, (mise en place au 1er janvier 2015 de la ressource régionale de l'apprentissage - taxe d'apprentissage rénovée et TICPE - en substitution de trois dotations et compensation intégrale du versement des primes aux employeurs d'apprentis sous forme de TICPE). De la même manière, afin de tirer des enseignements pertinents de l'évolution du produit de la fiscalité constatée entre les exercices 2014 et 2015, il aurait été souhaitable, soit d'apporter un éclairage permettant d'identifier les facteurs d'augmentation de la fiscalité indirecte, nuançant ainsi la tendance présentée comme « dynamique », soit de neutraliser les effets de la réforme de 2014.

Pour conclure sur cet aspect, je considère que la conduite d'une analyse financière rigoureuse exige que les comparaisons réalisées entre deux exercices retiennent des périmètres similaires. Dans cette optique, il est indispensable de procéder à la neutralisation des impacts financiers des transferts de compétences qui se manifestent en 2015. Se livrer à cet exercice renforcera la qualité du débat public, que ce rapport entend susciter.

Par ailleurs, vous mentionnez que les anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes ont vu leurs produits de fonctionnement diminuer, cette diminution s'expliquant intégralement par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Je relève que cette situation illustre la forte dépendance de certaines régions aux dotations de l'État dans la mesure où leurs produits propres, en particulier la faiblesse des ressources fiscales, n'est pas en mesure de compenser la diminution de la DGF. Ce constat traduit l'inadaptation de la baisse des dotations, opérée sans prise en compte des capacités fiscales différenciées des catégories de collectivités.

2. Concernant en second lieu la hausse des charges de fonctionnement,

Votre rapport souligne que les régions connaissent une hausse des charges de fonctionnement et qu'elles ont retrouvé en 2015 un taux de croissance de 2,8 % similaire à celui des exercices 2011 à 2013. Pour l'ancienne région Aquitaine, vous indiquez que ce taux s'élève à 4,6%.

Comme je l'ai relevé plus haut, cette analyse ne prend pas en compte les dépenses du FEADER enregistrées dans les budgets régionaux en application de l'instruction du 11 février 2015 susmentionnée. Or, le traitement comptable prévu par ladite instruction, induit mécaniquement une hausse des charges de fonctionnement indépendante des choix de gestion de la collectivité. Aussi, pour l'ancienne région Aquitaine, les charges de fonctionnement 2015, hors écritures liées au FEADER, s'établissent à la baisse par rapport à 2014 (- 0,51%).

En outre, la Cour n'a une nouvelle fois pas tenu compte des effets des transferts de compétences issus de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, qui ont contribué également à relever les charges de fonctionnement. Sur ce point, je relève que malgré cette nouvelle contrainte financière, l'ancienne région Aquitaine est parvenue à maîtriser ses dépenses : comme indiqué ci-dessus, hors FEADER, les charges de fonctionnement ont diminué.

Par ailleurs, la Cour souligne que les subventions de fonctionnement versées ont connu une augmentation inégalée, notamment dans l'ancienne région Aquitaine (+15%). Dans le prolongement des remarques précédentes, cette augmentation trouve son origine dans les dépenses mandatées au titre du FEADER et imputées sur le compte 657.

3. Concernant en troisième lieu les constats relatifs à la poursuite de l'érosion de l'épargne brute qui affecte la grande majorité des régions,

Il est fait état, s'agissant de l'ancienne région Limousin, d'une diminution brutale de son épargne brute de 42%. Je souhaite attirer l'attention de la Cour sur le fait que cette région a dû en 2015 porter d'importants frais financiers liés au paiement d'une pénalité de

remboursement anticipé d'emprunt, à hauteur de 10,3 M€. Cette situation, qui revêt un caractère exceptionnel et n'a pas vocation à être réitérée lors des exercices suivants, a contribué à dégrader pour 2015 l'épargne brute de l'ancienne région Limousin, ainsi que son épargne nette. Après neutralisation de cet événement exceptionnel, le taux d'épargne brute de 8,3% constaté au compte administratif 2015 est réévalué à hauteur de 11,3%.

Je note, par ailleurs, que l'ancienne région Aquitaine, qui ne fait pas l'objet de mention particulière de la Cour, est marquée par une diminution faible de son épargne brute (-3%) et de son épargne nette (-1%), traduisant ainsi des ratios financiers maîtrisés.

4. Concernant en quatrième lieu les dépenses d'investissement dont il est souligné qu'elles s'établissent « néanmoins toujours à la hausse »,

La Cour indique que seules neuf régions ont choisi de réduire leurs dépenses d'investissement et relève que la détérioration de la situation financière des régions ne paraît pas être un facteur déterminant de l'évolution de leurs investissements. Ainsi, parmi les 20 régions dont l'épargne brute s'est dégradée en 2015, 12 ont néanmoins accru leurs dépenses d'investissement. Elle admet néanmoins que cette absence de lien direct peut être due, au moins en partie, aux engagements pluriannuels pris dans des projets lourds d'infrastructures.

L'approche retenue par la Cour me paraît contestable car elle paraît exprimer le regret d'une poursuite de dynamique d'investissement dans un contexte de dégradation des indicateurs financiers. S'agissant de l'ex-région Aquitaine, je tiens à souligner, au contraire, qu'elle a su, malgré les contraintes financières auxquelles elle a fait face en 2015, préserver ses programmes d'investissements, dont l'impact sur la dynamique économique des territoires est fondamental.

5. Concernant en dernier lieu le constat relatif à un encours de dette dynamique qui caractérise les régions

La Cour indique notamment que « les nouveaux emprunts souscrits ont été en forte hausse » et que le ratio moyen de désendettement a continué à se dégrader.

En particulier, la Cour précise que l'ancienne région Aquitaine enregistre en 2015 « une augmentation forte » de son encours de dette (+18%).

J'attire votre attention sur la stratégie adoptée par la collectivité en la matière.

La progression de cet encours est concomitante à la réalisation des grands projets d'investissement que l'ancienne région Aquitaine a lancés pour structurer son territoire, projets qui sont entrés dans leur phase de réalisation (LGV Bordeaux-Tours, Plan Pluriannuel d'Investissement dans les lycées, Plan Campus, acquisition de rames TER, régénération des voies ferrées TER…). Lors d'une première phase, la Région, d'une part, a constitué une épargne très significative, avec un taux supérieur à 30%, et, d'autre part, s'est fortement désendettée dans le but de reconstituer sa capacité d'emprunt. Cette stratégie avait pour objectif d'assurer le financement de ses grands projets à la fois par une part substantielle d'épargne et par un recours accru à l'emprunt, mais dans la limite d'un ratio de capacité de désendettement plafonné à 4 années.

En l'occurrence, la capacité de désendettement de l'ancienne région Aquitaine ne s'est pas dégradée puisqu'elle s'établit à 2,5 années, bien en deçà du ratio moyen des régions qui s'élève à 5,2 années en 2015. Par ailleurs, la collectivité s'est astreinte à contenir ses dépenses de fonctionnement et à réaliser des investissements maîtrisés dans le cadre contraint d'une Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI).

Concernant l'ancienne région Limousin, la Cour fait état d'une dégradation du ratio de désendettement qui s'élève à 10,8 ans. A l'instar du retraitement de l'épargne brute présenté ci-dessus, la prise en charge exceptionnelle d'une importante pénalité de remboursement anticipé d'emprunt a dégradé sa capacité de désendettement. Celle-ci s'élèverait à 6,8 années, après neutralisation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DU CENTRE-VAL DE LOIRE

Vous relevez chapitre I-III-D que « les régions ont vu en 2015 leurs charges de fonctionnement progresser de nouveau plus rapidement que leurs produits de fonctionnement ». Je souhaite attirer votre attention sur le manque de flexibilité à court terme d'une part de plus en plus importante des dépenses de fonctionnement. Il s'agit de dépenses conventionnées structurellement à la hausse comme la convention TER, de dépenses contra cycliques comme la formation professionnelle ou de dépenses liées au dynamisme démographique comme les dotations de fonctionnement aux lycées et aux centres de formation d'apprentis.

Vous soulignez chapitre I-II-D que « la dette des régions s'est alourdie de 9,5% » de 2014 à 2015.

Ce point doit être remis en rapport avec le très faible levier dont disposent les régions sur leurs recettes, contrairement aux autres niveaux de collectivités -dans les faits, celui-ci est limité au taux des cartes grises, soit 8 à 9% pour la Région Centre-Val de Loire. Dans le même temps, les Régions ont souhaité conserver un haut niveau d'investissement au bénéfice notamment des entreprises des territoires.

Vous signalez chapitre I-II-D que « l'épargne brute des régions a reculé pour la cinquième année consécutive » et que « la situation financière est devenue préoccupante pour certaines régions ». Cette baisse correspond exactement à celle des dotations de l'Etat.

Il convient d'insister sur la mise en difficulté du modèle financier des régions dès l'année 2010 et la suppression de la taxe professionnelle dont le dynamisme était supérieur à ses ressources de remplacement. Dans cette situation, il apparaît nécessaire que la prise en charge de la compétence « action économique » soit compensée par une ressource pérenne et dynamique.

Vous évoquez dans votre rapport chapitre III-I-A -en note de bas de page- la taxe spéciale d'équipement régional d'un montant total de 600 M€. Je vous rappelle que les Régions sont dans l'attente du Projet de Loi de Finances pour 2017 afin de connaître les modalités de compensation de la compétence économique. Par ailleurs, les départements consacraient 1,2 Mrd € à la compétence économie.

Enfin, une dernière remarque de forme : il convient de remplacer dans votre rapport le terme « Région Centre » par « Région Centre-Val de Loire » dans toutes ses occurrences.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Je ne peux qu'abonder dans votre sens pour inviter l'Etat à améliorer sa capacité d'analyse et de prévision des recettes fiscales ; les nombreuses incertitudes qui pèsent sur l'évolution de certaines ressources sont de nature à affecter nos budgets et, a fortiori*, nos perspectives pluriannuelles.*

La situation en 2015 et 2016 pour l'Île-de-France illustre parfaitement la difficulté à piloter les finances régionales et l'instabilité que vous soulignez :

- *hausse de 99 M€ de la CVAE en 2015, mais seulement de 9 M€ en 2016 ;*
- *diminution de la contribution à péréquation CVAE de 63 M€ en 2015, mais augmentation de 64 M€ en 2016 ;*
- *régularisations en 2016 de 86 M€ de trop-versés de TICPE en 2015.*

Ces quelques illustrations emblématiques montrent à quel point la Région Île-de-France est particulièrement affectée par la fluctuation et l'incertitude de ses recettes.

Lorsque le rapport évoque les distorsions dans la répartition régionale de la CVAE et les dispositifs de régulation au chapitre III-II-C, il serait utile de rappeler que la Région Île-de-France subit de forts phénomènes amplificateurs de ces fluctuations par le mécanisme actuel de péréquation.

Une réforme des modalités de la péréquation est donc plus que jamais nécessaire (plafonnement des prélèvements, modification de la référence à la croissance du produit fiscal par rapport au produit 2011, calcul par rapport à l'année N et non plus N-1, intégration de charges de centralité,...).

Il est difficile d'engager des programmes pluriannuels d'investissements importants sur les grands enjeux franciliens (Nouveau Grand Paris, transports, lycées, sécurité, développement économique et emploi,...) sans stabilité des recettes.

Contrairement à ce qui est indiqué au chapitre I-II-D du rapport, l'Île-de-France constate, comme la plupart des autres régions, une érosion de son épargne brute.

En ce qui concerne les dépenses, outre les sujets d'aménagement et de transports en commun du Grand Paris, que je ne développerai pas mais qui nécessitent, comme vous le savez, de la part de la Région de dégager des moyens budgétaires conséquents, je mettrai l'accent sur le poste des dépenses de personnel qui fait l'objet d'un long développement dans le rapport de la Cour.

Je tiens à rappeler que l'évolution des dépenses de personnel tient pour une grande partie à une sous-compensation des transferts de compétences, également dénoncée par les autres régions, et qui est flagrante en matière de ressources humaines.

De surcroît, si la Région s'est engagée dans une maîtrise de ces dépenses, ses efforts sont atténués, comme vous le précisez, par l'application de mesures nationales telles que l'augmentation de la valeur

du point d'indice ou la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), qui a notamment pour objet un rééquilibrage progressif entre la rémunération indiciaire et le régime indemnitaire.

Pour autant, la Région s'est engagée dans des efforts sans précédent, depuis l'arrivée du nouvel Exécutif, afin de limiter la hausse de ces dépenses et des dépenses de fonctionnement en général : non remplacement des départs au siège, indemnité de départ volontaire (conformément au décret n°2009-1594 du 18 décembre 2009),...

Malgré une situation financière difficile, la Région Île-de-France ne souhaite pas sacrifier l'investissement, au contraire, c'est pourquoi pour retrouver des marges de manœuvre, nous portons nos efforts sur la réduction des dépenses de fonctionnement.

Ces efforts devront être relayés par une réforme de la fiscalité régionale, comme vous le souligniez dans un précédent rapport, pour apporter plus de stabilité, et si possible de dynamisme, aux recettes face à la montée en puissance des responsabilités de l'échelon territorial régional. Cela est particulièrement crucial en Île-de-France qui est confrontée aux chantiers et défis d'une Région Capitale de 12 millions d'habitants.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE LANGUEDOC-ROUSSILLON, MIDI-PYRÉNÉES

Je partage l'analyse qui est faite d'une réduction des marges de manœuvre financières des Régions qui se matérialise par une érosion continue de l'épargne nette. L'augmentation plus rapide des dépenses comparativement aux recettes de fonctionnement en est effectivement à l'origine.

Cependant, l'analyse de l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement enregistrée en 2015 doit à mon sens, pour être objective, prendre en considération les éléments à caractère exceptionnel qui viennent modifier les évolutions tendancielles. Pour ce qui est des recettes de fonctionnement, il me paraîtrait utile de préciser que la hausse affichée en 2015 est en partie imputable à la perception, pour la première année, des fonds FEADER au titre de la gestion déléguée des fonds européens (48,2 M€ en Languedoc-Roussillon et 123 M€ en Midi-Pyrénées). Ces recettes correspondent à des dépenses affectées, elles n'ont donc aucune incidence sur les équilibres financiers. Par ailleurs, la

Région Midi-Pyrénées a procédé en 2015 à une importante reprise de provisions de 34,4 M€ liée à un contentieux avec la SNCF.

Neutralisation faite de ces éléments, la comparaison avec l'exercice 2014 afficherait une baisse des recettes de fonctionnement de 1,2% en Languedoc-Roussillon et de 2,2% en Midi-Pyrénées (au lieu de + 9,1%).

À cela s'ajoutent les avances consenties à la SNCF au mois de décembre 2015 pour garantir la continuité du service public régional de transport de voyageurs début 2016, dans le contexte de fusion des Régions. Cette avance a représenté 10 M€ en Languedoc-Roussillon et 22 M€ en Midi-Pyrénées. ***L'ensemble de ces éléments vient relativiser de manière conséquente les taux d'évolution de + 8,1% des charges de gestion et de + 70% des subventions de fonctionnement versées (MP) et + 24% (LR) indiqué au chapitre I-II-D.***

Contrairement aux chiffres indiqués chapitre I-II-D, les données retraitées mettent au contraire en évidence un effort très important consenti par les deux Régions pour maîtriser de manière étroite et continue, l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement : légère baisse des dépenses de fonctionnement en Région LR (au lieu de + 8,2%) et une hausse très limitée en Région MP (au lieu de + 23%).

Les éléments issus d'un éclairage plus précis des données extraites des comptes des deux Régions soulignent sous un autre angle les conclusions qui pourraient être tirées d'une analyse brute des résultats.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NORMANDIE

Les extraits reçus comprennent des références aux collectivités des anciennes régions Basse-Normandie et Haute-Normandie qui ont fusionné le 1er janvier 2016 pour constituer la région Normandie. Parmi celles-ci, trois mériteraient d'être accompagnées d'éléments de précision afin de compléter l'analyse que la Cour effectue à partir des comptes de l'année 2015.

En premier lieu, dans son rapport chapitre I-II-D-2 la Cour cite la région Basse-Normandie comme région où une hausse « importante » des charges de personnel a pu être constatée. Comme il est constant de le rappeler, les dépenses de fonctionnement liées aux charges de personnel ne relèvent en aucun cas du seul pouvoir décisionnaire de la collectivité. À cet égard, la décomposition de cette évolution fait apparaître que les décisions de la région n'expliquent qu'en partie cette hausse. Sur

3,68 M€ de hausse des charges de personnel, 0,83 M€ résultent de décisions de l'État (0,63 M€ pour la revalorisation de l'indice des agents de catégorie C intervenue en septembre 2015, et 0,2 M€ pour l'augmentation du taux de cotisation retraite) et 0,83 M€ d'évolutions législatives et de dispositifs créés par l'État (0,55 M€ pour la création de postes dédiés à la gestion des fonds européens transférée aux régions[378] *et 0,28 M€ pour la poursuite de la politique d'emplois d'avenir).*

Les effets d'avancement de carrières et d'échelon (effet GVT) ne sont pas entièrement maîtrisables par la région et ont représenté un coût de 0,68 M€. Enfin, la revalorisation du régime indemnitaire des agents de Basse-Normandie (pour un coût de 1,2 M€) s'explique par l'objectif de convergence des situations respectives des agents des régions Basse-Normandie et Haute-Normandie dans le cadre de la préparation de la fusion actée par la loi du 16 janvier 2015.

En outre, la Cour souligne la baisse de 3,7% des recettes de fonctionnement en Basse-Normandie (chapitre I-II-D-1). La Cour y précise que cette baisse « est due aux autres recettes » que celle de la DGF. Or, à la lecture du compte administratif 2015, il est nécessaire de préciser que cette baisse des recettes de gestion s'explique notamment par la baisse de la dotation globale de fonctionnement au titre de la contribution des collectivités au redressement des comptes publics à hauteur de 11,2 M€ et par la logique d'attribution pluriannuelle des crédits européens qui a conduit à une divergence très forte de perception au titre des années 2014 et 2015 (- 14,8M€ entre 2014 et 2015), logique qui échappe aux choix des régions.

Enfin, la Cour souligne que la région Haute-Normandie « a choisi de réduire [ses] dépenses d'investissement de façon sensible » au cours de l'année 2015, à hauteur de 28%. La Région Normandie ne peut que partager ce constat, tout en souhaitant apporter des éléments d'explication. La région Haute-Normandie n'a pas atteint le niveau prévisionnel de dépenses relatives aux subventions d'investissement dans le cadre des opérations et projets qu'elle soutient au titre de ses compétences (-60,3 M€). Des retards de travaux ou de mise en œuvre de projets bénéficiant du soutien de la région, le retard pris dans la signature de contrats globaux ou de conventions conditionnant le soutien financier, ainsi qu'un niveau inférieur de demandes de subvention ou de dépenses justifiées par rapport au prévisionnel établi peuvent expliquer cette baisse sensible des dépenses d'investissement.

---

[378] *La recette accompagnant ce transfert de compétence n'a été que de 31 879 € en 2015.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION

En premier lieu, j'aborderai les remarques que vous avez émises sur la Région Réunion spécifiquement et, en second lieu, j'émettrai des commentaires sur la situation rencontrée par les collectivités locales durant l'année 2015, notamment en ce qui concerne les conséquences de la baisse de DGF intervenue en 2014-2015.

En matière de recettes fiscales indirectes et de dotations (Chap. I – II – D – 1), je précise que La Réunion a connu une évolution similaire à celle que vous relevez sur le plan général, mais à des taux significativement plus importants. Ainsi, si l'ensemble des régions a vu ses recettes fiscales indirectes progresser de 13%, localement ce taux est de 23% ; corrélativement, la perte sur les dotations d'État, pour sa part, a été de 33,9% à la Région Réunion contre 12% pour les autres Régions.

S'agissant des charges de fonctionnement de la Région Réunion (Chap. I – II – D – 2), la baisse globale que vous mentionnez provient en majorité, pour les montants les plus significatifs, des dotations de la formation professionnelle, de l'environnement, des transports et de l'action économique.

Ce constat éclaire, en outre, votre observation sur la baisse des subventions allouées par la Région Réunion (- 5,6%), dans la mesure où les secteurs ci-dessus mentionnés interviennent pour une part importante sous forme de subvention.

Par ailleurs, il doit être noté que les soldes d'épargne (brute et nette) de la Région Réunion, contrairement à ceux de l'ensemble des régions qui baissent respectivement de 3,2% et de 7,8%, connaissent une progression de 0,6% pour chacun de ces deux soldes.

Ce résultat est à mettre en perspective avec la baisse des dotations d'État indiquée ci-dessus d'une part, et avec la réalisation de la Nouvelle Route du Littoral (NRL) d'autre part. Le poids financier de cet investissement majeur de la mandature (correspondant essentiellement à l'augmentation de 62% des dépenses d'équipement que vous relevez) impose une rigueur de gestion dont la traduction se retrouve dans les soldes précités.

Pour ce faire, la Région Réunion a respecté une Trajectoire d'Équilibre, votée en 2012 au démarrage de l'opération NRL, tout au long de la réalisation de ce projet chiffré à 1,632 Md€ (valeur 2012), et s'est ainsi donnée les moyens de ses ambitions.

Après ces considérations centrées sur la Région Réunion, je voudrais élargir mon propos sur le contexte général de l'année 2015 où tous les niveaux de collectivités locales ont eu des choix difficiles à opérer face à la baisse des concours de l'État, pour la deuxième année consécutive.

Que le montant de ces concours soit calculé avec fiscalité transférée, ou non (Cf. Tableau n°1), il est manifeste que leurs conséquences ont été importantes, aussi bien sur les ménages que sur les entreprises.

Tout d'abord, au niveau des ménages, deux remarques doivent être émises:

- *les taux communaux et, surtout, départementaux, de la taxe foncière sur les propriétés bâties (Cf. vos commentaires des tableaux 5 et 6) se sont alourdis significativement;*
- *les pertes sur ressources d'État ne sont que modérément atténuées par la fiscalité transférée (Cf. Tableau n°1), car il convient de souligner expressément que ce transfert de fiscalité n'a concerné que le niveau régional et que, par contre-coups, l'ensemble des autres niveaux a eu à subir de plein fouet l'impact des restrictions des concours d'État.*

La concomitance de ces deux phénomènes illustre la réaction des collectivités locales qui ont alors accru la pression fiscale, principalement sur les ménages propriétaires de logement.

Par ailleurs, vous relevez un effet levier que vous avez quantifié ainsi : « Les ressources fiscales des APUL ne représentent que 6,1% du total des prélèvements obligatoires. Elles sont toutefois à l'origine de près d'un tiers (29%) de leur alourdissement entre 2010 et 2015 » (Cf. commentaires du graphique 3).

Sachant que le tableau 6 de votre rapport montre une rupture de tendance nette, de 2015 par rapport aux années antérieures, pour la progression des taux d'imposition, il peut donc être conclu que 2015 concentre la majorité de l'alourdissement ci-dessus mentionné.

À mon sens, ces constats confirment que le contribuable local s'est clairement substitué au contribuable national durant l'année 2015.

Enfin, pour le secteur économique, en 2014 et 2015, les entreprises ont été confrontées à une baisse des commandes publiques locales ainsi chiffrée (pour leurs investissements uniquement): - 6,33Md€ pour le secteur communal (Cf. tableau 9), - 1,18 Md€ pour le secteur intercommunal (Cf. tableau 11), - 1,21Md€ pour les départements (Cf. tableau 13); seules les régions ont accru leurs investissements de

0.6 Md€ (Cf. tableau 15) sur la même période; le cumul, sur ces deux exercices, est donc de 8,12 Md€ de chiffre d'affaires global perdu pour l'économie nationale.

En parallèle, la baisse des dotations d'État sur les deux mêmes exercices a été de 3,67 Md€ en 2015 et de 1,5 Md€ en 2014, soit une « économie » totale pour l'État de 5,17 Md€ (Cf. Chapitre I – introduction).

En admettant comme vous que l'année 2014 a été impactée par le cycle électoral local, le résultat de l'année 2015 ne peut clairement pas être imputé à cette cause.

En conclusion, là également, la concomitance de ces phénomènes montre la sensibilité des collectivités locales à de tels chocs de réduction budgétaire et l'effet amplificateur macroéconomique désastreux des solutions mise en œuvre au niveau de l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ARDÈCHE

Dans ce rapport, la Cour observe que le Département de l'Ardèche a enregistré, comme d'autres départements, une progression rapide de ses dépenses de personnel en 2015, à + 4,6 %. Je souhaite apporter au sujet de ce chiffre les éléments d'explication qui suivent, de façon à en éclairer la portée et l'analyse.

Les dépenses de personnel des départements présentent la particularité d'inclure les rémunérations des assistants familiaux, professionnels qui accueillent à leur domicile des mineurs ou des jeunes majeurs dans le cadre du dispositif de protection de l'enfance. Ces assistants familiaux sont entre 280 et 300 selon les mois en Ardèche, et accueillaient 432 enfants au 31 décembre 2015. Ils perçoivent pour cet accueil une rémunération, versée par le Département au titre de ses compétences sociales en application du code de l'action sociale et des familles. En Ardèche, ces dépenses représentent 15 % de notre masse salariale.

Si l'on distingue cette rémunération très spécifique de celle des autres catégories de personnel (notamment des fonctionnaires départementaux), le taux de 4,6 % mentionné dans le rapport comporte en réalité deux situations très différentes : les dépenses liées aux assistants familiaux ont augmenté de 14,1 % en 2015, alors que les dépenses liées aux autres catégories de personnel n'ont évolué que de 3 %.

La croissance des dépenses de personnel mentionnée dans le rapport est donc essentiellement due à la croissance des rémunérations des assistants familiaux, qui est elle-même corrélée à des facteurs exogènes, sur lesquels le Département n'a pas (ou très peu) de prise : nombre d'enfants placés, répartition nationale des mineurs non accompagnés, décisions de placement des magistrats, etc. Le nombre d'enfants placés auprès des services du Département de l'Ardèche a augmenté de 10 % en 2015.

En outre, ne pas distinguer la rémunération des assistants familiaux de celle des autres catégories de personnel introduit un biais pour l'analyse financière, car chaque département peut recourir à des modes d'hébergement différents pour accueillir les enfants placés. Certains départements privilégient ainsi les placements en établissement spécialisé : cela ne fait pas augmenter leur masse salariale, mais la dépense globale peut s'avérer in fine *plus élevée pour la collectivité. Dans son rapport public thématique d'octobre 2009 sur la protection de l'enfance, la Cour observait d'ailleurs que le coût de prise en charge était « plus élevé en établissement qu'en famille », dans un rapport de 1 à 2,7.*

Dans ces conditions, il m'apparaît pertinent de retenir que l'évolution des dépenses de personnel hors assistants familiaux a été limitée à + 3 % en Ardèche en 2015, ce qui est dans le même ordre de grandeur que les années précédentes (+ 3,5 % en 2013, + 2,7 % en 2014). Comme pour d'autres départements cités dans le rapport, la masse salariale a été maîtrisée malgré plusieurs mesures de portée nationale génératrices de surcoûts (revalorisation de grilles, augmentation des cotisations patronales, etc.) et en tenant compte de l'intégration de certains postes faisant jusque-là l'objet de remboursements de frais à l'État.

De façon générale, je rejoins la vision développée par la Cour sur la nécessité de poursuivre les efforts de gestion des administrations publiques, non seulement en matière de dépenses de personnel, mais aussi en matière d'achats, de rationalisation des dispositifs d'aide, ou de mutualisations entre entités publiques. Même s'ils ne suffiront pas à résoudre la difficile équation financière posée aux départements, ces efforts m'apparaissent une condition essentielle pour pérenniser le service public de proximité. C'est pour cette raison que nous avons entrepris ces efforts en Ardèche depuis plusieurs années et que nous les poursuivrons avec volontarisme et responsabilité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AVEYRON

Au vu de la remarque relative à l'augmentation des charges de personnel du Département de l'Aveyron, je souhaite, que l'explication justifiant cette augmentation soit prise en compte dans son intégralité et ce au-delà de l'annotation indiquée en annexe au point 69.

L'augmentation des dépenses de personnel de 2015 est en grande partie liée à des transferts de charges donnant lieu à des compensations sur d'autres chapitres budgétaires, du fait :

- *de la reprise en régie directe de la mesure d'action éducative en milieu ouvert, qui a donné lieu à* ***la création de 24 postes d'agents socio-éducatifs****, et s'est traduite parallèlement par une diminution des dépenses d'aide sociale.*
- *et de* ***l'intégration de 21 ouvriers du parc et des ateliers (OPA)****, qui a été compensée par une baisse du fonds de concours versé à l'Etat au titre des OPA.*

Ramenée en charge nette, l'augmentation réelle des charges de personnel en 2015 se situe à 4 %.

Cette augmentation résiduelle est en partie due à la revalorisation du régime indemnitaire qui a été décidée par le Conseil Général en novembre 2014, et mis en œuvre au 1er janvier 2015, ***dans le cadre des mesures d'accompagnement social d'un plan de réduction de 122 emplois adopté en janvier 2013.***

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE CORRÈZE

Ce rapport n'appelle pas de remarque ou observation particulière de ma part.

Toutefois, il est relevé, au chapitre I-II-C-4 du présent rapport, que la Corrèze a choisi d'accroître ses dépenses d'investissement au titre de l'année 2015. C'est en effet le choix que j'ai porté avec ma majorité lors du vote de notre budget 2015, dernière année permettant aux départements d'intervenir dans le domaine économique avant l'application du texte de la loi NOTRe. Ainsi l'effort porté sur l'investissement et le soutien à l'emploi en Corrèze faisait partie de nos engagements.

Parallèlement, le département a engagé, en 2015, une maîtrise drastique des dépenses de fonctionnement, permettant de lancer, dès 2016, une phase de désendettement de notre collectivité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA CÔTE D'OR

Le Conseil Départemental de la Côte-d'Or y est cité dans les paragraphes qui concernent les Droits de Mutations à Titre Onéreux, et plus singulièrement pour son choix de fixer le taux à 4,45% inférieur au taux plafond de 4,50 %.

Le rapport indique que cette augmentation se conjugue opportunément avec une dynamique renforcée du marché immobilier.

Il convient de rappeler que l'État a offert la possibilité de déplafonner cette fiscalité indirecte pour permettre aux départements de faire face à l'augmentation constante des Allocations Individuelles de Solidarité et surtout du Revenu de Solidarité Active (RSA). Ce faisant l'État renvoie sur les Collectivités Départementales l'impopularité d'une éventuelle évolution de cette fiscalité, alors même que ce prélèvement est destiné à financer des Allocations de Solidarité Nationale.

Le Conseil Départemental aurait pu éviter cette hausse, si parallèlement, l'État n'avait enclenché la baisse drastique des dotations.

C'est pourquoi le Conseil Départemental de la Côte-d'Or a fixé le taux à 4,45 % pour ne prélever que le strict nécessaire et ne pas alourdir outre mesure, le poids de cette fiscalité indirecte sur les ménages et les entreprises.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE HAUTE-CORSE

La lecture de ce rapport a pour intérêt de comparer la situation financière du département de la Haute-Corse à celle des autres dans le contexte de la baisse des dotations de l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA HAUTE-LOIRE

Je tiens à attirer votre attention sur le fait que depuis 2014, et afin de répondre aux observations de la Chambre Régionale des Comptes, le Département de la Haute-Loire a généralisé la méthode de rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Jusque-là, le Département payait bien 12 mois ou 4 trimestres, conformément aux directives du Ministère des Finances. Seules les dépenses de formation faisaient l'objet d'un rattachement de charges. Les produits, sans faire l'objet de rattachement, étaient eux aussi titrés afin de couvrir 12 mois ou 4 trimestres.

Sensible néanmoins à la remarque de la Chambre de procéder à un rattachement exhaustif des charges et des produits à l'exercice, le Département a mobilisé en 2014 les crédits permettant d'effectuer ces opérations comptables.

Depuis 2014, nous procédons ainsi à un rattachement effectif des charges et des produits à l'exercice avec respectivement en 2014 et 2015 :

- *Le rattachement de 5.21 M€ et de 5.27 M€ de charges au titre notamment de la Direction de la Vie Sociale, de la Direction des Transports et de la Direction des Services Techniques. Pour les dépenses sociales, les rattachements de charges se sont élevés à 4.82 M€ en 2014.*
- *Le rattachement de 1.34 M€ et de 1.76 M€ de produits.*

Ce changement dans la méthode comptable utilisé doit en conséquence être pris en compte afin de permettre une comparaison des évolutions de nos comptes sur un périmètre constant d'une année sur l'autre. Retraitées de ces rattachements, nos dépenses sociales ont en fait progressé de 4.02% entre 2014 et 2015 ; l'année 2015 ne nécessitant pas un retraitement des charges rattachées du fait des contrepassations passées au titre des écritures comptables inhérentes à l'annulation en année N+1 des montants rattachés en année N.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES HAUTS-DE-SEINE

Je souhaite tout d'abord souligner la grande qualité de ce rapport. Il contribue par sa clarté à enrichir le débat public alors que la complexité de notre organisation administrative a probablement rendu

les finances des collectivités locales totalement illisibles pour la plupart de nos concitoyens.

La Cour dresse un premier bilan du mouvement sans précédent de baisse des dotations de l'Etat aux collectivités, au titre de la contribution au redressement des comptes publics. Elle souligne que les départements ont connu en 2015 un répit dans la dégradation de leur situation financière, dû à la croissance de leurs recettes fiscales et à leurs efforts de gestion. Cette tendance ne doit cependant pas masquer une réalité bien plus contrastée. En effet l'érosion de l'épargne brute des départements, de plus de 22 % depuis 2011, demeure préoccupante. En outre, huit départements ont constaté une capacité d'autofinancement net négative en 2015 contre cinq en 2014, sans qu'aucune perspective à moyen terme ne laisse entrevoir une amélioration de leur situation. Face à ce constat, le fonds d'urgence de 50 M€ débloqué par l'État fin 2015 pour leur venir en aide paraît bien insuffisant.

En outre, la Cour déplore à juste titre que la baisse des dotations de l'Etat incite à l'augmentation des taux d'imposition, en feignant d'ignorer que tel était précisément l'objectif du Gouvernement. En effet, le calcul de la répartition de la baisse de DGF entre départements est en partie basé sur l'effort fiscal, ce qui revient à miser sur leur capacité à augmenter les taux de taxe sur le foncier bâti, dernier impôt sur lequel ils disposent d'un pouvoir de taux. Ce faisant, les départements qui mènent, sur la durée, des stratégies de développement assises notamment sur une gestion rigoureuse de leurs dépenses et sur une faible pression fiscale, se trouvent pénalisés par ce qui s'apparente à une prime à la mauvaise gestion.

Par ailleurs, alors que les dépenses sociales conservent une dynamique importante, les départements sont parvenus à limiter la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à seulement +1,4% au moyen d'une rationalisation drastique de leurs charges courantes et d'efforts conséquents en matière de subventions. Néanmoins, au regard de la relative atonie économique attendue et du niveau de chômage élevé, rien n'indique que ces efforts seront suffisants pour supporter le poids des futures dépenses de solidarité. Aussi, des réformes structurelles de financement des départements s'avèrent nécessaires. C'est en ce sens que j'avais proposé, lors des discussions sur une éventuelle recentralisation du RSA, que les Caisses d'allocations familiales soient fusionnées avec les départements. Une telle réforme permettrait à mon sens de renforcer l'efficacité et la cohérence des politiques sociales menées localement. Non seulement elle constituerait une véritable simplification pour les usagers, mais encore elle renforcerait le contrôle démocratique des

citoyens, sans parler des économies de gestion dégagées pour le contribuable.

Enfin, je ne peux que m'associer à la Cour lorsqu'elle pointe le manque de prévisibilité de certaines recettes fiscales, peu compatible avec le pilotage des équilibres budgétaires. Alors même que la loi NOTRe impose aux collectivités davantage de transparence, notamment dans leurs débats d'orientations budgétaires, les profils de CVAE et de droits de mutation restent erratiques, ce qui rend peu aisé l'exercice de prévision budgétaire. Ainsi, sur la CVAE, les estimations transmises par les services de l'Etat en amont du vote des budgets primitifs restent aléatoires au regard du montant réellement notifié, et les modalités de calcul sont toujours aussi opaques. De même, sur les droits de mutation, les départements n'ont aucun moyen ni d'expliquer ni de prévoir les fortes fluctuations constatées, à la différence des communes qui disposent d'une information au travers des déclarations d'intention d'aliéner (DIA). Là encore, le refus des services de l'Etat de communiquer les fichiers de demandes de valeurs foncières (DVF) aux collectivités et de fournir une information rétrospective détaillée, alors même que cette donnée existe, nuit à l'objectif de prévisibilité budgétaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA HAUTE-SAVOIE

Le Département de la Haute-Savoie est cité dans le paragraphe suivant :

Chapitre I L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015

II - De grandes différences d'évolution de la situation financière des collectivités

C - Les finances départementales

2 - Une moindre progression des charges de fonctionnement

b) La décélération des dépenses de personnel

« Les 10 départements ayant enregistré la progression la plus rapide de leurs dépenses de personnel en 2015 sont : la Creuse (+ 4,1 %), le Haute-Saône (+ 4,1 %), la Corse du Sud et l'Ariège (+ 4,2 %), la Savoie et l'Ardèche (+ 4,6 %), la Haute-Savoie (+ 5,3 %), l'Aveyron (+ 7,2 %), la Martinique (+ 7,2 %), et Mayotte (+ 12 %). »

La hausse des dépenses de personnel en 2015 au Département de la Haute-Savoie, qui compte 2 328 ETP au 31/12/2015, s'explique principalement, au-delà des mesures de contrainte nationales (GVT, évolutions des grilles), par des créations de postes dans le secteur social. Celles-ci correspondent à :

- *des mesures de rattrapage (30 postes nouveaux), pour remettre à niveau nos équipes sociales,*
- *des mesures de gestion (38 postes nouveaux), pour reprendre en gestion directe des missions qui étaient confiées à des partenaires.*

Par ailleurs, votre analyse évoque la dynamique en 2015 des charges de personnel du Département, mais ces dépenses demeurent faibles en comparaison des autres départements.

En effet, nous sommes parvenus aux analyses suivantes, sur la base des comptes 2014 (source - Observatoire SFL – Forum) :

- *Comparaison de la Haute-Savoie avec l'ensemble des départements de métropole :*

Les dépenses de personnel du Département de la Haute Savoie se montaient en 2014 à 151 €/habitant (compte 64/population INSEE) lorsque la moyenne nationale était de 201 €/habitant. Le ratio de la Haute Savoie était donc inférieur de 25% à cette moyenne.

- *Comparaison de la Haute-Savoie avec la strate des départements de 500 000 à 1 000 000 d'habitants :*

Les dépenses de personnel sur cette strate étaient en 2014 de 168 €/habitant. Le ratio de la Haute-Savoie était donc inférieur de 10 % à la moyenne.

Aussi, malgré la hausse supérieure à la moyenne des départements de 1,5 %, pour l'année 2015, il apparaît que la Haute-Savoie dispose de dépenses de personnel proportionnellement plus faibles que la moyenne des départements, quelle que soit la base de comparaison.

Cette réalité est la conséquence de la rigueur de gestion que je mets en œuvre chaque année, ce qui permet à la Haute-Savoie d'avoir un autofinancement élevé, et donc d'investir beaucoup pour accompagner le développement fort de notre territoire, tout en maintenant un taux de fiscalité très faible.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL D'ILLE-ET-VILAINE

La Cour dresse ainsi un état des lieux de l'évolution de la situation financière des différents types de collectivités locales et notamment des départements. Au-delà des données globales, la Cour cite le Département d'Ille-et-Vilaine au titre de l'évolution de ses dépenses d'investissement. L'Ille-et-Vilaine apparaît en effet comme l'un des dix-huit Départements dont le niveau des investissements a augmenté en 2015 par rapport à 2014.

Je souhaite apporter à la Cour les éléments d'éclairage suivants.

S'agissant de l'équilibre global, il convient de préciser que si les recettes nouvelles de droits de mutation, résultant en particulier de la hausse du taux décidée en 2014 par la quasi-totalité des Départements, ont procuré globalement un supplément de recettes aux Départements, les mécanismes de péréquation entre ces derniers conduisent à des reversements importants. Ainsi, le Département d'Ille-et-Vilaine a été contributeur à hauteur de 6,6 M€ au titre du seul fonds de solidarité des droits de mutation, soit plus du tiers de ces recettes nouvelles.

S'agissant de l'évolution des dépenses d'investissements du Département, le constat dressé par la Cour résulte d'une volonté affirmée du Conseil Départemental de maintenir un niveau significatif d'investissement.

Il convient néanmoins en préalable d'indiquer que le Département d'Ille-et-Vilaine a subi, comme l'ensemble des Départements une réduction de ses marges de manœuvre financières, liée à la forte hausse de ses dépenses en matière d'action sociale conjuguée à la diminution des concours financiers de l'État. Le niveau de ses investissements a dû être reconfiguré en conséquence. Ainsi, en 2015, si le niveau des dépenses d'investissement hors dette, soit 158 M€, a augmenté de 7,9 % par rapport à 2014, il demeure inférieur au niveau moyen des dix dernières années (168 M€). À titre indicatif, le montant des dépenses d'investissement avait atteint 201 M€ en 2009, année du plan de relance national. Pour l'avenir, le Département devra encore réduire son niveau d'investissement, pour s'adapter à la réduction de ses marges de manœuvre financières.

En second lieu, il convient de préciser que cet effort d'investissement a bien sûr été précédé d'une analyse approfondie de notre situation financière. A fin 2014, l'encours de dette par habitant de l'Ille-et-Vilaine s'établissait à 490 €, contre 537 € en moyenne nationale (Départements métropolitains hors Paris). De même, notre capacité de

désendettement s'établissait à 4,9 années, contre 5,2 en moyenne nationale.

Sur la base de ces constats, dans un contexte de stagnation économique, particulièrement dans le domaine du bâtiment et des travaux publics, secteurs qui ont subi une diminution de l'emploi, le Conseil Départemental a souhaité impulser un soutien à l'économie locale, à travers un plan exceptionnel de relance. Ce plan, d'un volume de 30 M€ sur deux années, a été prioritairement orienté vers des opérations relevant principalement du secteur du Bâtiment et de l'Artisanat, au travers des réalisations en maîtrise d'ouvrage départementale, mais également à travers un programme spécifique de subventions pour des projets à dimension limitée, permettant ainsi un impact direct sur l'économie locale. Il s'est ainsi traduit par 841 projets répartis sur tout le territoire, générant 120 M€ de travaux.

Les investissements réalisés en 2015 ont pu être financés pour un tiers par l'épargne nette dégagée sur l'exercice. Ils ont toutefois nécessité un recours accru à l'emprunt. Au 31 décembre 2015, l'encours de dette du Département s'établit à 528 M€, soit 524 € par habitant.

Dans un contexte d'évolution défavorable des dépenses du secteur social, qu'il s'agisse du RSA ou du handicap (+ 15 M€ sur ces deux secteurs en 2016 par rapport à 2015) et face à la réduction des dotations de l'État, le Conseil Départemental a voté pour 2016 un budget d'investissement à hauteur de 160 M€, en retrait par rapport à 2015. Pour les années à venir, le Conseil Départemental sera vigilant à préserver une situation financière équilibrée. Sans modification de la structure de financement du budget social des Départements, nous serons contraints de réduire encore notre effort d'investissement et nos interventions non obligatoires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU JURA

Dans la partie consacrée aux finances départementales, il est indiqué que le Jura, ainsi que 17 autres départements, ont néanmoins choisi, malgré la baisse de leur autofinancement, d'accroître leur dépenses d'investissement.

Après lecture des différents éléments de cette étude, je tiens à vous faire savoir que le département du Jura a dû honorer en 2015 les

engagements pris par l'ancienne majorité, notamment en direction des communes et des EPCI.

Ainsi, lors du vote de la DMI en juin 2015, un emprunt complémentaire d'un montant de 20 M€ a été inscrit au budget afin de mettre en œuvre les décisions de l'Assemblée départementale qui n'avaient pas fait l'objet d'inscriptions suffisantes lors du vote du Budget Primitif 2015.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LOIRE-ATLANTIQUE

Comme vous m'y invitiez, je vous remercie de bien vouloir trouver ma réponse, qui concerne deux points à propos desquels le Département de Loire-Atlantique est notamment cité, à savoir la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (chapitre I-II-C2) et le taux d'absentéisme (annexe n° 20 du rapport).

*Vous relevez qu'*a contrario *de la tendance moyenne des Départements, la progression des dépenses de personnel du Département de Loire-Atlantique a été maîtrisée. Ceci est le résultat d'une attention toute particulière à la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, au pilotage et au suivi de la masse salariale, dans un contexte de croissance démographique forte et continue, qui génère une augmentation des services à la population.*

Pour répondre à ces besoins, les postes sont redéployés sur des missions prioritaires nécessitant des moyens supplémentaires (exemple : la protection de l'enfance, les postes dans les nouveaux collèges construits par le Département - deux nouveaux collèges ont été ouverts à la rentrée 2016 -, la mise en œuvre de la loi d'adaptation de la société au vieillissement...).

Ainsi, le Département de Loire-Atlantique maintient son rang parmi les collectivités dont les frais de personnel sont maîtrisés, en se situant au 13ème rang national. De même, le ratio dépenses de personnel par habitant par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement montre une stabilité depuis 2010 (19,1 % en 2014 contre 19,5 % en 2010) et positionne la collectivité départementale à la 29ème place sur 101 départements.

Le second point porte sur le taux d'absentéisme au sein de la collectivité, de 10,4 % en 2014, en hausse modérée de 0,4 point par rapport à 2011.

Ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier du 3 juin 2016, ce taux recouvre l'ensemble des motifs d'absence, y compris les congés de maternité. Le taux d'absentéisme pour raison de santé, est quant à lui de 8,3 %, ce qui est sensiblement moins élevé. La Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, dans son rapport définitif du 13 avril 2016 concernant la gestion des ressources humaines du Département de Loire-Atlantique pour les exercices 2010 et suivants, a d'ailleurs souligné que « globalement, le niveau d'absentéisme du Département, n'est pas élevé ».

En effet afin d'améliorer les conditions au travail des agents et contribuer ainsi à la prévention de l'absentéisme, la collectivité a engagé beaucoup d'actions qualitatives : amélioration des matériels, formation aux gestes et postures, médiation...

La maîtrise des dépenses de fonctionnement est donc une priorité que le Département veut conjuguer avec la qualité de vie au travail et la qualité du service public due aux habitants de Loire-Atlantique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA MAYENNE

J'ai pris connaissance avec attention de ces extraits de rapport consacrés pour l'essentiel aux dépenses de personnel, je partage grandement la conclusion ainsi que les recommandations que la Cour émet à ce sujet au terme du chapitre IV, intitulé « La gestion de la fonction publique territoriale : un levier de maîtrise des finances locales ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ORNE

J'ai l'honneur de vous faire part des observations suivantes.

Le rapport fait état d'une interruption de l'effet de ciseaux en 2015 pour les départements, dont les charges et les recettes de fonctionnement auraient progressé au même rythme.

Cette situation ne se constate nullement dans le département de l'Orne et, je le crains, dans les départements ruraux comme le nôtre, il semble s'agir d'une illusion d'optique, si nous considérons le repli très marqué des dépenses réelles d'investissement, la poursuite de

l'augmentation de l'encours de dette et de la dégradation de l'épargne nette. Si tel était l'objectif du Gouvernement, ce que je ne saurais croire, il serait parfaitement atteint.

Par-delà les fluctuations d'une année sur l'autre, il m'apparaît que la situation financière des départements demeure insoutenable à moyen terme, en l'absence de rééquilibrage de leurs relations financières avec l'État, notamment pour ce qui concerne les dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité. Malheureusement, les départements n'ont pu que constater dernièrement l'absence de volonté réelle de l'État d'aboutir à un accord sur le financement du RSA. Ainsi, si la Cour mentionne que « le mouvement de dégradation des finances des départements pris dans leur ensemble a connu un répit », il est à craindre que ce répit soit de bien courte durée.

Ce message pourrait être contre-productif, s'il était reçu au 1er degré car il accréditerait l'idée que les dérives des dépenses contraintes ne sont pas graves dès lors que des recettes moins mauvaises viendraient atténuer les effets de ces dépenses non maitrisées.

Malgré ce contexte difficile, la Cour donne acte aux départements de leurs efforts pour maîtriser leurs charges de fonctionnement, et plus particulièrement les dépenses de personnel et les dépenses sociales, citant à cet égard le département de l'Orne parmi ceux ayant pu contenir la progression de leurs dépenses sociales.

Ceci est la traduction des efforts de rationalisation de la dépense, de responsabilisation des bénéficiaires et de lutte contre la fraude mis en œuvre par le département de l'Orne. J'ajoute que ce résultat a également été obtenu grâce à des mesures courageuses de rationalisation dont il nous est reproché par ailleurs qu'elles manquent de base légale.

Mon sentiment personnel est que le faible nombre de départements devrait permettre un débat financier entre l'Exécutif et chacun d'eux, comme il est fait pour les Établissements Publics, afin d'examiner les voies et moyens d'un redressement urgent et indispensable. C'était, d'ailleurs, une recommandation que nous avions présentée avec Martin Malvy dans le rapport qui nous avait été commandé par le Président de la République. Dans ce rapport, nous recommandions l'adoption d'une loi de financement des collectivités territoriales, proposition que je me réjouis de voir figurer dans le rapport de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES

Le Département s'inscrit pleinement dans les conclusions de la Cour (cf. chapitre I-II-C), en ayant constaté un répit en 2015 de la dégradation de ses finances grâce à des efforts de gestion et des choix effectués entre les politiques publiques départementales menées jusqu'à présent.

Au-delà de ces constats partagés, il convient de noter (cf. chapitre I-II-C) que les diminutions dont vous faites état pour notre Département tant en recettes de fonctionnement qu'en dépenses d'aide sociale résultent d'un changement de méthode de comptabilisation des dépenses et recettes d'aide sociale entre les exercices 2014 et 2015, qui nécessitent donc d'être retraitées.

En effet, à partir de l'exercice 2015, la mise en place du paiement net des établissements aux personnes âgées conduit à une diminution de crédits de dépenses et recettes de fonctionnement en matière d'aide sociale de 21,32 M€.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SAVOIE

En ce qui concerne l'évolution des dépenses d'achat de biens et de services :

Le rapport fait part d'une contraction importante, en 2015, des dépenses d'achat de biens et de services des départements et mentionne, à cet égard, une diminution de 34,1% observée en Savoie.

Le chapitre 011, qui comptabilise les dépenses de cette nature, s'élevait, en effet, en 2015, à 33,61 M€, en diminution de 17,18 M€ par rapport au montant constaté en 2014 (50,79 M€).

Près de 90 % de cette diminution s'explique toutefois, là encore, par des évolutions d'imputation comptable, à hauteur de 2,17 M€, ainsi que cela est expliqué ci-dessus, à la suite de l'intégration de personnels ouvriers des parcs et ateliers, dont les charges sont désormais comptabilisées sur le chapitre 012 et, à hauteur de 12,73 M€, du fait de la création au cours de l'année 2014 d'un budget annexe relatif au service public des transports scolaires, alimenté en 2015, en année pleine, par une contribution du budget principal comptabilisée au chapitre 65 (et non plus au sein du chapitre 011).

Il résulte de tels retraitements que le chapitre 011 connaît en fait une diminution arrondie à 4 % entre 2014 et 2015, imputable aux évolutions constatées sur les charges relatives aux fluides, aux frais de services bancaires et aux locations mobilières.

En ce qui concerne l'évolution des subventions de fonctionnement :

La Cour observe également que les départements ont réduit de 1,2 % leurs subventions de fonctionnement en 2015 mais fait état d'une progression de 24 % de leur montant en Savoie, mention qui ne figurait pas dans l'extrait du rapport provisoire transmis au Département par lettre en date du 26 mai 2016.

Une telle progression est directement liée à la création courant 2014 d'un budget annexe relatif au service public des transports scolaires, évoquée ci-dessus, ayant conduit à comptabiliser en 2015, en année pleine, une subvention de fonctionnement au bénéfice dudit budget annexe en remplacement de dépenses directes de prestations jusqu'alors enregistrées au chapitre 011.

Le montant des subventions de fonctionnement versées diminue en réalité de 15 %, après neutralisation de ce changement d'imputation, du fait des efforts d'optimisation et de rationalisation accomplis dans l'allocation de financements par le Département à ses partenaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES VOSGES

J'observe que la Cour a mis en avant « les efforts de gestion » des Départements, dans un contexte financier qui reste très contraint.

Je souhaite, à cet égard, relever les principales performances atteintes par le Département des Vosges en la matière, qui ont contribué à ce redressement des finances départementales sur le plan national.

Pour la section d'exploitation, si les recettes et les dépenses ont évolué de + 1,4 % au plan national, l'évolution a été nulle pour le Département des Vosges, démontrant la capacité d'un Département rural à faire face à l'inertie de ses recettes. En effet, si les recettes d'exploitation avaient été en progression de 1,4 %, le Département aurait perçu 6 000 000 € de ressources supplémentaires, et aurait ainsi pu enregistrer une progression des dépenses sans mettre à mal son épargne brute.

Ce résultat notoire relève de plusieurs performances de gestion :

- *les dépenses de personnel, à + 1,5 % pour l'ensemble des Départements, ont été encadrées à 0,9 % dans les Vosges, avec un mouvement de réorganisation important enclenché en 2015 ;*
- *l'aide sociale a été bien contenue, à + 1,7 %, contre une progression de 3,2 % pour la moyenne.*

Comme a pu le citer la Cour, le niveau des subventions de fonctionnement a été particulièrement réduit pour maîtriser les dépenses.

Le Département fait partie des 19 Conseils départementaux, évoqués par la Cour des comptes, qui ont maîtrisé leur section d'exploitation, avec une progression inférieure à 1 %.

En conséquence, l'épargne brute a été maintenue, et l'épargne nette a légèrement augmenté, alors qu'elle recule au plan national. Cette dernière passe de 51,4 à 51,6 M€, grâce notamment au recul du coût des intérêts de la dette. Ce résultat est à mettre en parallèle de la situation des 8 Départements qui présentent, fin 2015, une épargne nette négative.

Concernant la section d'investissement, et comme j'avais pu vous le démontrer, elle présente certes une augmentation faciale de 20 %, mais rejoint la tendance nationale lorsqu'on neutralise l'impact de réformes internes sur la plan comptable (intégration d'actifs du budget annexe des zones d'activités).

Quant à elle, la capacité de désendettement est restée stable avec un léger ré-endettement en 2015, ce qui a permis, comme au plan national, d'abonder le fonds de roulement.

Globalement, à la lumière du rapport proposé par la Cour, le Département des Vosges présente une situation financière saine dans son évolution arrêtée fin 2015, notamment grâce à des choix de gestion vertueux.

Il est également à noter que bon nombre de Départements se sont inscrits dans cette dynamique, démontrant la capacité de ces collectivités à faire face à la forte progression des dépenses sociales, au moyen d'une gestion drastique sur l'ensemble des autres compétences gérées par les Départements.

En revanche, je souhaiterais attirer votre attention sur le fait que les Départements ne pourront indéfiniment amputer leurs budgets pour faire face aux dépenses sociales. En effet, ces dernières restent particulièrement dynamiques sans que les Conseils départementaux puissent significativement enrayer leur progression, alors que les marges de manœuvre déjà actionnées pour assurer leur financement s'amenuisent ostensiblement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE BORDEAUX MÉTROPOLE

Je me réjouis que la Cour ait tenu compte de mes principales observations (chapitre I- II-A-2). Je ne peux que réitérer l'ensemble de mes écritures du 3 juin dernier pour expliquer les éléments que le rapport met en avant, notamment sur la question de l'articulation entre les politiques fiscales de la ville de Bordeaux et de Bordeaux Métropole.

J'y ajouterai simplement qu'étonnamment le rapport public se concentre sur les dépenses de fonctionnement des communes sans mettre en regard celles des établissements publics de coopération intercommunale auxquels elles appartiennent (si les dépenses de la ville de Bordeaux ont progressé de 1,7 % pour les raisons que je vous ai exposées, celles de Bordeaux Métropole ont baissé de 1,6 % entre 2014 et 2015, dont +0,55 % pour les charges de personnel)

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Si, globalement, les constats dressés par la Cour n'appellent pas d'observation de la part de la Métropole de Lyon, certains des éléments chiffrés cités au rapport me semblent néanmoins justifier quelques commentaires, dans la mesure où ils ne reflètent parfois qu'imparfaitement la réalité de la situation ou de l'évolution des finances locales. Surtout, ils témoignent aujourd'hui de l'incroyable complexité et de l'instabilité des différents mécanismes de financement des collectivités locales, entre dotations, fiscalité et mécanismes de péréquation qui en obèrent toute lisibilité voire toute compréhension.

Ainsi, par exemple, le rapport mentionne au chapitre I-I-A que « dans le secteur communal, enfin, la baisse de la DGF, qui s'est élevée à 2,071 Md€, dont 1,45 Md€ pour les communes et 621 M€ pour les EPCI à fiscalité propre, a été répartie au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement ». Cette formulation laisse à penser que l'effort demandé aux communes d'une part, aux EPCI d'autre part, a été homogène en fonction de leurs recettes. En réalité, les EPCI ont subi, en 2015, une ponction représentant 3,5 % de leur recettes réelles de fonctionnement, contre seulement 2,6 % pour les communes[379].

---

[379] *cf. les circulaires de la DGCL portant sur la répartition de la DGF depuis 2014. En 2016, la ponction atteint 6,0 % des recettes réelles de fonctionnement pour les EPCI, contre 4,5 % pour les communes.*

Le rapport évoque au chapitre I-II-B-2-a la croissance des dépenses de personnel. Si cette croissance résulte sans doute de multiples facteurs, j'estime utile de souligner que la fusion opérée sur le territoire de la Métropole de Lyon entre les services du département et ceux de l'ancienne communauté urbaine a été poursuivie avec un souci de stricte maîtrise de la masse salariale et a pu obtenir en la matière des résultats significatifs. Cela démontre l'intérêt de la poursuite d'une réforme territoriale d'envergure.

Le rapport souligne au chapitre III-II-A-1-b qu'existent actuellement des inégalités entre contribuables du fait de l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales. Il faut sans doute ajouter que cette obsolescence pénalise également certaines collectivités, dès lors que ces valeurs, qui ne sont plus pertinentes, sont aujourd'hui prises en compte dans les indicateurs de richesse qui déterminent au moins pour partie les mécanismes de péréquation ou la répartition de certains concours financiers versés aux collectivités.

Enfin, le rapport évoque au chapitre III-II-B-3-a les « coefficients de minoration cumulés tels que présentés dans l'annexe 14 », qui donnent, par exemple, une minoration cumulée de 35,2 % pour la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) des communes. Si ce taux de diminution semble déjà significatif, il ne retrace qu'une part de la réalité : les compensations d'exonérations regroupées au sein de la DUCSTP, ont en réalité été réduites de 93 % entre 1995 et 2016[380], si l'on prend comme référence l'exercice précédant la mise en place de l'enveloppe normée susvisée.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CARCASSONNE

J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite apporter aucune remarque particulière.

En effet, suite à nos différents échanges, vous avez fort justement indiqué l'action volontariste des élus et des services communautaires de Carcassonne Agglo dans la prise en charge des recommandations qui lui avaient été adressées.

---

[380] *Le titre du tableau de l'annexe 14 « Coefficients de minoration cumulés applicables en 2013 (non modifiés à 2016) » est incompréhensible : la minoration a été accentuée depuis 2013.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE COLMAR

Permettez-moi d'abord de relever avec satisfaction que les éléments concernant Colmar Agglomération mentionnés dans votre rapport placent notre collectivité parmi « les bons élèves » sur les 58 collectivités de plus de 15 000 habitants examinées par les chambres régionales des comptes. En particulier sur l'enjeu majeur de maîtrise des effectifs que nous poursuivons déjà depuis plusieurs années.

Je souhaite néanmoins apporter une remarque au rapport que j'ai trouvé par ailleurs tout à fait pertinent dans son analyse.

Le rapport aborde au chapitre IV-II-D-1 la question de l'application de l'avancement d'échelon à la durée minimale, en constatant que cet avancement est quasiment général sur l'échantillon des 58 collectivités contrôlées. Je m'étonne que Colmar Agglomération n'ait pas été citée au titre des collectivités ayant pris l'initiative de mettre en place une gestion individualisée des avancements d'échelon en fonction de la valeur professionnelle des agents. Cette gestion s'est traduite par l'instauration, depuis 2016, d'un avancement d'échelon à la durée moyenne sans exclure d'appliquer l'avancement d'échelon à la durée minimale ou maximale lorsque les circonstances le justifient. C'est un des points d'observation que la Chambre régionale des comptes Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine a relevés dans son dernier rapport sur la gestion de Colmar Agglomération.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION MONTLUÇONNAISE

Je tiens tout d'abord à souligner que je souscris pleinement à la teneur de la conclusion générale de ce rapport et je souhaite en présenter une illustration et insister sur les réalités très différenciées que connaissent les territoires.

Maire de la Ville de Montluçon (38.500 hab.) depuis 2001 et Président de la Communauté de l'agglomération montluçonnaise (CAM) (59.000 hab.) depuis sa création (2001), je souhaite préciser au préalable que les taux de fiscalité des deux collectivités que j'administre sont reconduits sans aucune augmentation, depuis 15 et 13 ans, que le poids de la dette est régulièrement réduit et que, dès la création de la CAM, bien avant la Loi MATPAM, j'ai mutualisé les services de la Ville Centre et de la Communauté d'agglomération.

Montluçon est une « ville moyenne », éloignée de l'attractivité de toute métropole. De ce fait, et comme de nombreuses autres communes, Montluçon assume des charges de centralité, y compris sur des compétences communales non transférables, non seulement pour l'agglomération mais aussi pour l'ensemble du Pays (118.000 hab.) intégrant les zones rurales. Au contraire des grandes villes et métropoles, la taille démographique des villes comme Montluçon limite rapidement les économies d'échelle possibles.

Votre rapport évoque avec justesse la grande dispersion des niveaux respectifs de richesse et de charges. Cette grande dispersion apparaîtrait de manière encore plus criante si l'on distinguait, au sein du bloc communal, les grandes villes, les villes « satellites » et les villes « isolées ».

Ces dernières doivent aujourd'hui faire face à un cumul maximal de contraintes :

- *Des charges de proximité et des charges de centralité et peu d'effet d'échelle,*
- *Une nécessaire participation à la revitalisation (ou à la non-dévitalisation) rurale,*
- *Une taille qui permet difficilement de disposer, en interne, de certaines expertises et ingénieries (contrôle des DSP, exigences de plus en plus fortes des nouvelles règlementations notamment en matière d'environnement et d'urbanisme, nouvelles charges à venir en matière d'État-civil,…),*
- *Un marché immobilier pas ou peu dynamique, engendrant une très faible évolution des bases foncières fiscales (au contraire des grandes villes et métropoles) et rendant aussi extrêmement difficile l'accompagnement de projets privés.*

C'est dans ce cadre contraignant qu'en 2015 s'est ajoutée une réduction de la DGF de 9,3% en moyenne pour le bloc communal.

Votre rapport pointe d'ailleurs le dynamisme fiscal des grandes villes (+4,6% pour TF et TH et +16% pour la CVAE).

J'ajouterai que seules les grandes concentrations urbaines et au premier chef, les grandes métropoles bénéficient d'un dynamisme foncier et fiscal structurel (en partie basé sur une spéculation non productive) et d'une forte attractivité pour les investissements privés. Ces mêmes concentrations engendrent aussi et par essence d'innombrables effets externes négatifs et engagent certaines dépenses qui peuvent laisser songeur (par exemple, ces vélos libre-service, séduisants et « vendeurs » et qui coûtent entre 2000 et 3000€ par vélo et par an au contribuable).

C'est pourquoi il m'apparaît que la répartition sans prise en compte des réalités des territoires de l'effort qui a été demandé depuis deux ans aux collectivités locales a accentué les disparités d'une France à deux vitesses et qu'il est indispensable que la réforme de la DGF et la réforme de la fiscalité locale permettent à ces deux ressources d'être aussi des instruments d'aménagement du territoire.

Vous soulignez le caractère imprévisible et inexpliqué des fluctuations de la CVAE incompatibles avec la gestion de plus en plus rigoureuse demandée aux collectivités locales. ***Que dire des dates auxquelles l'État transmet aux collectivités les informations certaines sur les fiscalités, les compensations et les dotations ?***

Concernant l'amélioration de la gouvernance des finances locales, il me paraît important de (re)donner aux représentants régionaux, départementaux et locaux de l'État les moyens d'être les interlocuteurs privilégiés des collectivités locales, ***notamment sur le partage des informations financières et des outils d'analyse****. Une plus grande* ***déconcentration des finances de l'État*** *par exemple à l'échelon régional serait aussi de nature à établir de véritables partenariats dans le cadre de relations financières clarifiées.*

Je me permets enfin d'évoquer un point d'actualité : les Polices Municipales. Les effectifs de ces services ne cessent de croître (quasi-quadruplement en trente ans, soit plus de 20.000 agents aujourd'hui en France) et de nombreux édiles leur attribuent des fonctions de plus en plus proches de celles de la Police Nationale. Je pense qu'il serait important d'une part de mieux appréhender le rapport coût/efficacité de ces services et d'autre part de préciser ce qui doit être de la responsabilité exclusive et régalienne de l'État.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION MORLAIX COMMUNAUTÉ

Ce rapport n'appelle pas de remarque particulière de ma part, étant souligné que vous avez, au chapitre I-II-B-1, mis en exergue la baisse de DGF constatée pour la Communauté d'Agglomération que je préside, soulignant par ailleurs que le recul des dotations et participations de l'État provient essentiellement de la baisse de cette dotation globale de fonctionnement.

Ainsi, Morlaix Communauté se trouve aujourd'hui placée sous le statut de Communauté d'Agglomération « sous garantie ». Cette situation s'explique en grande partie par la baisse des valeurs de points qu'on

observe depuis plusieurs années et qui affecte plus particulièrement les Communautés d'Agglomération alors que, dans le même temps, celles-ci ont vu leur compétences s'accroître de manière importante avec la Loi Notre.

J'attire, par ailleurs, votre attention sur la difficulté pour une agglomération comme la nôtre, de prendre en compte les évolutions du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. En effet, les dispositifs d'éligibilité et de sortie éventuelle « en sifflet » semblent devoir être remis en cause dans le projet de loi des finances pour 2017. Ainsi, un territoire comme le nôtre, déjà fortement pénalisé par les baisses de dotations de l'État et en particulier de la DGF, risque à nouveau d'être pénalisé par le nouveau système de mise en œuvre du FPIC (critères d'éligibilité et modalités de garanties).

Vous comprendrez aisément mon inquiétude devant une situation où peuvent se cumuler trois facteurs particulièrement préjudiciables :

- *Suppression possible en Loi de Finances 2017 des modalités de sortie du FPIC votées en 2016 en cas de perte de l'éligibilité.*
- *Contribution au FPIC par un effet purement mécanique (lié à la réduction du nombre d'ensembles intercommunaux), alors que les caractéristiques intrinsèques des territoires non recomposés sont demeurées inchangées.*
- *Baisse structurelle et très marquée des valeurs de points pour le calcul des dotations.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU NORD DE LA MARTINIQUE ET MAIRE DU ROBERT

Ma double casquette de Président de la Communauté d'Agglomération du Nord de la Martinique et de Maire du Robert me montre, au fil des années, les difficultés qu'il y a à mettre en œuvre des projets et à répondre aux besoins de la population du fait de la raréfaction des recettes.

Le levier fiscal ne peut pas tout le temps être actionné car à trop pressurer les administrés on finit par tuer l'impôt. Or la population a déjà subi les augmentations d'impôts de l'ancien Conseil Général, de l'ancienne Région. et de l'ancienne Communauté de Communes du Nord.

Les revenus des produits du domaine étant marginaux et la situation économique morose rend très aléatoire les revenus attendus de l'octroi de mer, seules les aides de l'Etat, notamment la DGF; permet aux collectivités de contribuer à dynamiser l'économie. C'est en effet la commande publique qui maintient en survie l'économie martiniquaise car nous avons l'handicap de l'insularité.

Les collectivités locales en Martinique sont multiplement lésées dans leur rôle de locomotive de l'économie :

- *D'une part les dépenses sont plus importantes que dans l'hexagone car les produits sont plus chers. D'autre part les charges de personnel sont augmentées de 40%. Or la DGF versée ne prend pas en compte cette inégalité de vie chère avec l'hexagone,*
- *Les dispositions gouvernementales imposent des dépenses supplémentaires alors que les recettes diminuent. C'est le cas notamment :*

a) des pénalités pour insuffisance de logements alors que nous sommes sur une île escarpée avec des endroits où l'on ne peut pas construire,

b) du paiement des forces de l'ordre lors des manifestations sportives sur routes. L'encadrement des gendarmes était auparavant gratuit,

c) de l'instauration des NAP qui nécessitent le recrutement de personnel supplémentaire.

Tout doit être fait pour permettre aux collectivités locales martiniquaises de continuer à acheter, investir, et payer du personnel pour relancer cette économie insulaire. Celles-ci n'interviennent pas que

dans le domaine économique. Elles font du social pour pallier la défaillance du secteur économique et tenir compte de l'étroitesse du territoire car très peu de pays pourraient supporter un taux de chômage correspondant à 26.5 % de la population active. Seule l'intervention des collectivités permet de jouer un rôle d'amortisseur social.

Je vous prie de porter ces observations auprès du Gouvernement et du Parlement pour une meilleure prise en compte du contexte économique insulaire de la Martinique et du rôle de ses collectivités locales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RIVIERA FRANÇAISE

La Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (CARF) n'a pas d'observation particulière à formuler.

J'ai par ailleurs bien pris note de la mention dans ce rapport des efforts de maîtrise des dépenses de la CARF et de la Ville de Menton dans le domaine des achats de biens et de services.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE SAINT-BRIEUC AGGLOMÉRATION

L'extrait du rapport sur les finances publiques locales, transmis n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

Toutefois, je souhaite souligner la particularité de l'observatoire fiscal développé non seulement à l'échelon intercommunal mais aussi à l'échelon communal, dans un esprit de concertation et de co-construction.

En effet, Le travail d'observatoire fiscal et financier, concerté entre l'Agglomération et ses 13 Communes membres, poursuit deux objectifs :

- *La justesse du produit fiscal perçu par les collectivités, afin de limiter le recours au levier fiscal (objectif indiqué par la Cour dans son rapport) ;*
- *Mais également l'équité entre les contribuables, par l'application cohérente et juste de la législation fiscale.*

Les travaux de fiabilisation des bases d'impositions, menés auprès des Commissions des impôts directs (CCID pour les Communes, CIID pour l'Agglomération), ont un intérêt partagé : lorsqu'une Commune met à jour les bases d'impositions de ses habitations, cet effet se répercute sur les taxes perçues par l'Agglomération (taxe d'habitation et taxes foncières), et lorsque l'Agglomération met à jour les bases d'imposition des entreprises, l'effet porte également sur les taxes foncières perçues par les Communes.

Le travail d'observatoire est donc effectué conjointement par l'Agglomération, dont les agents coordonnent les travaux tout en mettant à disposition l'expertise et les outils nécessaires, et par les Communes, dont les agents effectuent les constats sur le terrain et la transmission d'informations.

Un groupe technique, constitué des responsables financiers des Communes et de la Communauté et associant les agents de la Direction Départementale des Finances Publiques, fait vivre cet observatoire depuis 2013 en lien avec les CCID et la CIID. Ces travaux ont permis de fiabiliser les bases d'impositions dans plusieurs secteurs de l'Agglomération. L'observatoire mène notamment les actions suivantes :

- *Concertation avec les services fiscaux à propos des constructions achevées n'ayant pas donné lieu à la création d'une valeur locative (document annuel « liste 41 »),*
- *Proposition de changements de catégorie pour des habitations classées dans les catégories les plus modestes (7 et 8) ayant fait l'objet de rénovations,*
- *Remontée d'informations concernant des habitations déclarées vacantes depuis plus de deux ans, présentant des signes d'occupation manifeste visibles depuis la voie publique,*
- *Proposition de locaux-types pertinents pour les locaux professionnels, lorsqu'un local est situé sur une Commune qui ne dispose pas d'un local-type comparable.*

Par ailleurs, les services de l'Agglomération mènent un travail d'observatoire spécifique sur le versement transport, dont les règles d'assiette et de recouvrement sont totalement différentes des autres impôts locaux. Pour cet observatoire, qui permet également d'assurer l'équité entre les employeurs redevables et la justesse du produit intercommunal, l'Agglomération a reçu le Prix de l'Innovation 2015 décerné par l'association nationale Afigese (finances, gestion, évaluation des collectivités).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE SAINT-OMER

Après avoir souligné (chapitre I-II-B) que le recul des dotations de l'Etat provient essentiellement de la baisse de la DGF, la Cour dresse la liste des 10% de communautés d'agglomération ayant subi les baisses de DGF les plus fortes. La Communauté d'agglomération de Saint-Omer y figure parmi les communautés d'agglomération les plus impactées (- 16 %). Cette indication chiffrée et contextualisée souligne de manière éloquente le niveau de contribution de l'intercommunalité que je préside au redressement des finances publiques.

Au-delà de cette remarque, je n'ai pas, au regard des extraits du rapport transmis, d'observation particulière à formuler.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST

Nous avons effectivement constaté que la baisse de notre DGF en 2015 de 2,6 M€ par rapport à 2014, a bien été notée dans votre rapport.

Cependant, concernant le régime du Fonds de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales, il n'est pas fait mention du régime spécifique relatif aux territoires des départements d'outre-mer qui pénalise notre territoire.

Nous aurions aimé que ce point soit mentionné dans votre rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION VANNES AGGLO

Vous mentionnez « Vannes » au chapitre IV-II-C-1 du rapport comme ayant 33 jours de congés.

Or, le dernier rapport définitif de la Chambre Régionale des comptes mentionne, s'agissant de la Communauté d'agglomération, le chiffre de 31 jours.

Votre propos doit donc très probablement concerner la Ville de Vannes et non l'agglomération, toutes deux destinataires de ce rapport.

Aussi, il me paraîtrait préférable de préciser qu'il s'agit de la Ville de Vannes.

RÉPONSE DU MAIRE D'AULNAY-SOUS-BOIS

En préambule, j'observe que, comme vous le précisez, ce rapport s'appuie sur une analyse des villes de 20 000 à 50 000 habitants et de plus de 100 000 habitants. Les villes de la strate intermédiaire, à laquelle la ville d'Aulnay-sous-Bois appartient, semblent échapper, dans les extraits qui nous ont été envoyés, à celle-ci.

Si, à bien des égards, je me range à la pertinence de vos observations, il me semble bon d'aller au-delà de la période de référence du rapport et de se projeter sur les exercices succédant à celle-ci.

Rappelons que les leviers fiscaux à disposition des collectivités, ont été réduits depuis la réforme de la fiscalité professionnelle de 2010.

Si le principe de préservation du produit fiscal a été théoriquement respecté, le Fonds National de Garantie Individuelle de Ressource et la Dotation de Compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle, sur laquelle s'appuyait ladite compensation, sont des enveloppes gelées, induisant pour les collectivités une perte de dynamisme fiscal non négligeable.

La Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises, dont l'évolution peut rester négligeable, sort bien souvent du domaine d'intervention des seules communes de par son calcul. En outre, comme vous le démontrez, son évolution erratique ne permet pas, pour les collectivités, d'en avoir une lisibilité pertinente.

L'intégration des communes isolées à des groupements à fiscalité propre, même si l'objectif d'économie d'échelle par la mutualisation de moyens et de cohérence territoriale le justifie, entraîne de fait la perte de la fiscalité économique pour celles-ci.

Dès lors, l'impôt ménage devient la seule variable permettant aux communes de regagner des marges de manœuvre suffisantes.

Si vous ne constatez pas de corrélation entre l'accroissement de l'effort fiscal et la baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement, il faut préciser que l'année 2015 est la première année de fort impact de cette « participation » des collectivités, et que celle-ci se répercutera de nouveau sur la période 2016-2018.

Il faut également rappeler le contexte électoral local pour expliquer en partie le manque d'anticipation en 2013 de cette baisse. Les collectivités ont assurément vécu sur leurs réserves.

Les efforts de gestion entrepris par les collectivités ne sont pas au niveau de la baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement du fait de

la rigidité de leurs charges, et nombre d'entre elles sont, dès cette année 2016, en grande difficulté.

Le risque d'une augmentation des taux de la fiscalité ménage demeure donc puisqu'elle reste la seule fiscalité restant dans le giron des communes. Ce risque pour les contribuables doit être mis en parallèle avec la réforme des valeurs locatives qui, sur les habitations, n'est toujours pas planifiée.

À cela, est venue s'ajouter la création de la Métropole du Grand Paris et de ses territoires dont la viabilité financière est remise en cause au regard du modèle économique proposé. Les communes devront-elles en plus pourvoir au besoin de financement des Territoires, accroissant ainsi leurs difficultés d'équilibre budgétaire ?

Pour ces mêmes collectivités, dont Aulnay-sous-Bois fait partie, de fortes interrogations persistent également sur les conséquences de cette mise en place tant sur les fonds de péréquation (Fonds de Solidarité des communes à la Région Ile-de-France, Fonds National de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales) avec l'impact métropolitain sur le potentiel fiscal et financier, que sur la Dotation Globale de Fonctionnement dont les contours de la réforme se font attendre. Rappelons que celle-ci est inscrite dans la Loi de Finance 2016 pour une prise d'effet sur l'exercice 2017.

En conclusion, l'impact de la baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement, les conséquences hypothétiques de l'évolution du potentiel financier et fiscal de la ville d'Aulnay-sous-Bois via son intégration à la Métropole, ne pourront être supportés cumulativement par la ville, malgré les efforts probants qu'elle réalise sur la maîtrise de son budget. Il est certain, que le modèle de maîtrise des finances publiques atteint ses limites et doit être repensé dans une approche supportable pour les collectivités.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE BONDY

Ce rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales réalisé par la Cour des comptes est une parfaite illustration d'un financement local à bout de souffle.

I - Une fiscalité locale modernisée doit reposer sur des principes clairs et partagés

Une fiscalité locale moderne et acceptée devrait reposer sur trois principes directeurs :

La pertinence de l'assiette : l'impôt local étant aussi la contrepartie du service public, il doit être à la fois citoyen et adossé aux réalités tant économiques que territoriales. Pour cette raison une meilleure économie de l'impôt local doit chercher à réduire la logique indiciaire du système, pour intégrer davantage une dimension comptable (valeur ajoutée, valeur vénale ou revenu d'un actif).

L'universalité et l'équité : personne ne peut être totalement exonéré de l'effort commun, mais celui-ci doit être aussi fonction de la capacité contributive de chacun. Si la pure fonction de redistribution trouve difficilement sa place au niveau local, la contribution locale ne saurait non plus prendre le caractère d'une simple redevance pour services rendus incompatible avec la nature même du service public qu'elle a vocation à financer. Dès lors, l'existence d'une cotisation ménage minimale associée à une meilleure prise en compte du revenu doivent permettre de surmonter les phénomènes de passagers clandestins et de biais dans les choix électoraux.

La lisibilité par la spécialisation réelle de l'impôt pour savoir qui paye quoi. La confiance des citoyens envers leurs élus passe par la connaissance de la manière dont chaque euro de contribution est utilisé. Cette clarté facilite les comparaisons entre collectivités et peut contribuer significativement à la modération lors du vote des taux. Cette responsabilisation par la transparence, l'existence d'un lien fiscal entre toute dépense et l'effort demandé aux ménages est une garantie de bonne allocation des ressources par la « douleur » que la contribution occasionne à l'électeur redevable. Les collectivités sous ces nouvelles « contraintes » seront immanquablement plus inventives que Bercy pour assurer la maitrise de la dépense publique. Car la simple régulation par la recette, d'autant plus si elle est forfaitaire, conduit plus sûrement à l'insolvabilité qu'à la performance.

Pour autant, l'autonomie fiscale ainsi retrouvée (tout en demeurant maîtrisée), seule contrepartie viable à la baisse des dotations et concours de l'État, ne saurait s'envisager sans une correction des inégalités spontanées. Une refonte fiscale locale d'ampleur ne peut donc être menée indépendamment d'un profond reformatage de la péréquation.

II - Pour être efficace et acceptée, la péréquation doit s'appuyer sur un indicateur de mesure des inégalités robuste et stable dans le temps

Le potentiel fiscal est le principal instrument de mesure des inégalités territoriales.

Cet indicateur a été fortement perverti suite à la suppression de la part salaire puis à la réforme de la taxe professionnelle de 2010. En effet les compensations ont été réintroduites dans le potentiel pour leur produit (soit au taux de la collectivité) et non pour leurs bases. Ainsi les collectivités modestes qui ont un effort fiscal plus élevé ont vu artificiellement leurs indicateurs progresser sans que leurs marges de manœuvre budgétaires n'évoluent pour autant (effet inverse pour les plus riches).

Comme un grand nombre de dotations de péréquation utilisent l'insuffisance de potentiel comme coefficient multiplicateur, toute altération de la qualité de ce critère impacte fortement la distribution des dotations dans le monde local.

La création des Métropoles, et plus généralement la modification des périmètres intercommunaux, risque d'entraîner des effets de bords aussi redoutables. Ainsi pour le grand Paris deux contrecoups vont se cumuler.

- *sur le potentiel ménage (dit « des trois taxes ») avec la prise en compte du logement moyen de la Métropole dont la valeur est bien supérieure à celui des villes populaires (et ce malgré les surévaluations des valeurs locatives cadastrales des logements sociaux depuis 1970) ;*
- *sur le potentiel économique (dit « des 4 taxes ») avec la répartition d'une partie du stock de la fiscalité économique à l'habitant et non plus en fonction de l'assiette locale, alors que l'on sait notamment que cette répartition entre l'ouest et l'est parisien n'est pas des plus homogènes.*

Ces transferts nominaux de potentiel des plus riches vers les plus pauvres pourraient être considérables. Des estimations pour des communes populaires de l'est parisien font état d'augmentation, toutes

choses égales par ailleurs, de plusieurs dizaines de points de pourcentage. La portée sur leurs ressources s'annonce ravageuse.

Le projet de loi de finances pour 2017 est donc la dernière opportunité pour neutraliser les conséquences des modifications de périmètres intercommunaux non justifiées par des évolutions fiscales intrinsèques. Une réhabilitation du potentiel financier permettrait d'écarter les fausses solutions telles que la substitution, totale ou partielle, du potentiel fiscal par le revenu par habitant qui ne traduit aucunement la capacité budgétaire mais seulement un lointain indicateur de charges.

C'est bien dans le couplage de ces deux enjeux, fiscalité et péréquation, que les finances locales trouveront à la fois modernité et prise sur le réel.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE BUSSY-SAINT-GEORGES

Suite à nos remarques en réponse au rapport d'observations provisoires, ce rapport contient une observation de la Cour qui dénature et contredit notre propos dans la note de bas de page n° 170 : « La commune a indiqué, dans sa réponse à la Cour, qu'en raison des difficultés financières rencontrées au cours des exercices passés, le rétablissement de sa situation a nécessité une augmentation des taux d'imposition. ». Cette allégation est fausse et nous nous y opposons. Elle ne reflète en rien notre position

Ainsi, vous retrouverez donc ci-après les observations que nous avions transmises à la Cour et que nous voulons voir publiées avec le présent texte.

La notion d'effort fiscal est mise en avant. Vous indiquez que cette notion permet d'apprécier la manière dont la collectivité mobilise son potentiel fiscal. Un ratio supérieur à 1 illustre un produit supérieur au potentiel fiscal et donc une forte mobilisation au moyen de taux élevés.

En guise d'illustration, la ville de Bussy Saint-Georges est mise en exergue comme un des plus mauvais élèves…

En effet, vous signalez que le ratio de la commune est de 2,18 en 2014 et supérieur à 2 en 2015. Ces précisions, seules, sont, pour le moins, partielles.

Elles omettent de signaler que le niveau d'effort fiscal pointé résulte de plusieurs avis de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de

France qui ont commandé l'augmentation des taux d'imposition locale de la commune devant la gestion calamiteuse de la collectivité par l'ancien édile.

L'avis n°A.30 du 27 juillet 2010 et l'avis n°A.49 du 18 octobre 2010 de la Chambre Régionale des Comptes ont imposé une hausse de 50% de la Taxe d'Habitation (TH) et de la Taxe Foncière sur les propriétés bâties (TFB) et une augmentation de 5% sur la Taxe Foncière sur les propriétés non bâties (TFNB). Les taux communaux d'imposition ont respectivement été portés à 30,26%, à 53,81% et 120,25%. Vous conviendrez aisément qu'il s'agit de taux, imposés à la ville, particulièrement élevés.

L'avis n°A-21 du 24 juillet 2013 a, quant à lui, provoqué une nouvelle, et imposante, augmentation des taux d'imposition locale en les fixant à : à 46,10% (TH), à 60,50% (TFB), à 128,32% (TFNB) et 37,51% (CFE)

Ces augmentations ont eu lieu lors de la dernière mandature présidée par Monsieur Hugues RONDEAU. En plus d'en être victimes, il s'agit d'un lourd héritage dont les buxangeorgiens et leur municipalité pâtissent. D'autant plus que les successives mesures d'augmentation des taux d'imposition locale, qui ont été forcées par la Chambre Régionale des Comptes IDF, auraient pu être substituées par d'autres mesures moins punitives pour la population et plus opportunes pour l'avenir, telles que le contrôle ainsi que la limitation des dépenses.

De plus, l'extrait transmis prend même soin de préciser que pour l'année 2014, l'indice d'effort fiscal de Bussy Saint-Georges (2,18) était bien supérieur à la moyenne de sa strate, ce en indiquant que Bussy Saint-Georges ferait exception parmi les 28 communes ayant une baisse supérieure à 10% de leur DGF.

Elle aurait, quelque part, anticipé cette baisse et ainsi fait porter l'effort de réduction des dépenses sur sa population au lieu de rationnaliser la dépense publique ce qui contredit la vérité portée concernant la baisse des achats par Bussy Saint-Georges de 12% remarquée dans votre rapport. Nous aurions compris que vous puissiez contextualiser le cas particulier de Bussy Saint-Georges eu égard aux injonctions passées de la Chambre Régionale des Comptes IDF.

En effet, il est absolument nécessaire d'insister sur les efforts que la nouvelle municipalité a mis en œuvre dès son élection afin de contrecarrer ce niveau important d'imposition. Elle a baissé de 29% la part communale de la Taxe d'Habitation et de 5% la part communale de la Taxe Foncière.

Il est dommageable pour Bussy Saint-Georges que votre rapport ne puisse, eu égard à la période courante et au mode de calcul de l'effort fiscal, mettre en avant le travail de fonds généré pour assainir les dépenses de la ville.

Cette importante baisse impôts locaux est inédite. Le rapport que vous nous transmettez ne le mentionne pas. Un ratio d'effort fiscal seul n'est pas significatif. En l'espèce, pour le cas de Bussy Saint-Georges, il faut l'expliquer et le tempérer ou, le cas échéant, ne pas en faire mention.

Les leviers fiscaux de la commune ont été utilisés (en 2010 et 2013) avant les exercices 2014 et 2015 considérés. Toutefois, il ne faut pas oublier que ces leviers se sont vus être activés sous l'impulsion forcée de la Chambre Régionale des Comptes IDF.

Or, bien que la DGF de Bussy Saint-Georges ait baissé de 1 793 890 € entre 2013 et 2014 puis de 982 265 € entre 2014 et 2015, la nouvelle Municipalité a quand même procédé aux diminutions très importantes d'impôts.

La baisse susdite doit être louée et non masquée par un ratio « brut » surtout en ce contexte de diminutions des dotations de l'Etat alors que les missions et charges transférées aux collectivités ne font que croître.

Une contextualisation est impérative afin d'éviter que votre présentation soit ressentie comme une façon de sanctionner la politique fiscale de la commune alors même que depuis trois ans les efforts de baisse des taux d'imposition locale sont colossaux et très rares dans un environnement de finances locales toujours plus contraint.

Nous aurions apprécié être cités pour la baisse conséquente des dépenses de fonctionnement liées à la masse salariale en 2014 et 2015 à l'instar des communes de plus de 100 000 habitants que vous prenez soin de présenter. À ce titre, la ville a diminué de plus 12,5 % son chapitre 012 sur la période.

Par conséquent, nous avions demandé à la Cour de bien vouloir prendre en compte toute nos remarques afin que son rapport ne soit pas perçu comme punitif et contreproductif à notre égard.

À ce titre, nous continuons de rester à l'entière disposition de la Cour afin de vous rencontrer et vous exposer nos différents documents budgétaires (CA, BP…) pour les exercices considérés et vous présenter les travaux menés pour abaisser la pression fiscale.

RÉPONSE DU MAIRE DE CAEN

Les éléments de ce rapport n'appellent pas de remarque particulière de ma part ; sachant que la Ville de Caen a tout mis en œuvre pour conforter sa situation financière face à la baisse annoncée des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales tout en gelant le recours à l'augmentation de l'impôt.

En effet, dans le sens des recommandations provisoires de la Cour des comptes, la Ville de Caen s'est engagée, depuis avril 2014, dans un maintien de la pression fiscale en assurant une baisse des taux d'imposition de 1% par an.

Procédant ainsi, la Ville de Caen gomme l'augmentation légale des bases fiscales ; n'accroissant pas la charge de l'impôt tant pour les ménages que pour les entreprises. Cette démarche volontaire, qui sera poursuivie jusqu'en 2020, a été rendue possible notamment par le double effort :

- d'une part, de mutualisation des services de la Ville de Caen avec ceux de la Communauté d'agglomération et

- d'autre part, d'une maîtrise renouvelée annuellement des dépenses de gestion et des dépenses de ressources humaines.

RÉPONSE DU SÉNATEUR-MAIRE DE CARCASSONNE

Dans l'extrait que vous m'avez transmis, la Commune est citée pour la mise en place d'un régime indemnitaire dans lequel n'apparaissent pas des notions d'absentéisme ou de valeur professionnelle.

Je souhaitais vous indiquer que depuis cette année la Commune applique une délibération du Conseil Municipal qui réduit le régime indemnitaire des agents ayant été absent plus de 15 jours dans l'année, sauf pour les cas de longue maladie ou de maladie professionnelle.

Par ailleurs, la mise en place des entretiens professionnels prévue pour la fin d'année 2016 devrait nous permettre en 2017 de réviser le régime indemnitaire pour y intégrer une part liée à la valeur professionnelle des agents.

RÉPONSE DU SÉNATEUR-MAIRE DE CASTELNAU-LE-LEZ

La commune de Castelnau le Lez est citée au Chapitre IV relatif à la gestion de la fonction publique territoriale et notamment au D : La gestion des Carrières : un impact budgétaire à mieux prendre en compte.

C'est ainsi qu'il est indiqué au chapitre IV-II-D-2 concernant les critères de choix appliqués par les collectivités en matière d'avancement de grade, qu'à Castelnau le lez « aucune règle n'est fixée à cet égard ».

En réponse, je souhaiterais que soit précisé, ainsi que cela figure au rapport de la Chambre Régionale des Comptes, que même si cette politique n'est pas formalisée, « les situations individuelles sont examinées au cas par cas selon la manière de servir, l'avis du chef de service, l'adéquation grade/fonction, le respect des règles statutaires et la date du dernier avancement de grade ».

RÉPONSE DU MAIRE DE CHALLANS

Cela est mécaniquement dû à la prise en compte des 2 jours de congés supplémentaires pour fractionnement. La loi accorde deux jours de congés supplémentaires aux agents lorsque plus de 8 jours de congés sont pris entre le 31 octobre et le 1er mai. Le règlement interne du temps de travail précise que la durée effective est bien fixée à 1607 heures. L'attribution des 2 jours de congés supplémentaires, due à la prise en compte mécanique de la réalité des congés pris par nos agents entre le 31 octobre et le 1er mai, conduit à une durée qualifiée par la Cour de 1593 heures.

Les agents de la commune de Challans ne bénéficient pas d'un régime dérogatoire, la durée de travail effectif est de 1607 heures, ils réalisent dans les faits 1593 heures du fait de la prise en compte prévu par la loi des 2 jours de congés supplémentaires pour fractionnement des congés. Je tenais à vous le préciser, le tableau pouvant laisser croire à une intention de détourner la règlementation, toutefois comme nous l'avons indiqué à la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, le règlement du temps de travail de notre commune sera modifié lors d'un prochain comité technique pour acter le caractère conditionnel des jours de fractionnement.

RÉPONSE DU MAIRE DE CHÂTEAUDUN

Je vous apporte un complément d'information concernant le tableau de l'annexe 19 : Evaluation du temps de travail.

Le temps de travail des agents de la Ville de Châteaudun était, jusqu'en 2015, de 1 551 heures (et non de 1 510 heures comme indiqué dans votre document) se décomptant de la façon suivante :

➢ *Durée légale du temps de travail*	*1 607 heures*
➢ *Ponts accordés par la municipalité : 3 jours*	*21 heures*
➢ *Journée de solidarité (Lundi de Pentecôte)*	*7 heures*
➢ *Congés annuels 27 jours (au lieu de 25)*	*14 heures*
➢ *Congés pour fractionnement (2 jours)*	*14 heures*
Total	*56 heures*

⇨ *1 607 heures - 56 heures =1551 heures*

RÉPONSE DU MAIRE DU CREUSOT

Certaines notes et indications dans les annexes concernant la Ville du CREUSOT méritent quelques précisions que je me permets de vous adresser.

Ainsi concernant la hausse des effectifs (26% en effectifs ou 8% en ETPT), cette hausse est consécutive d'une part à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires, et d'autre part à des embauches en direct de personnel remplaçant, qui auparavant était mis à disposition par le Centre de Gestion de la FPT.

Les actions de préventions mises en place par la Ville (groupes de travail sur les conduites addictives et les Risques Psychosociaux) et un climat social apaisé (dû à un véritable dialogue social) justifient vraisemblablement un taux d'absentéisme relativement bas (cité à 8%).

RÉPONSE DU MAIRE DE DIEPPE

Je vous informe que la ville n'apporte pas de réponse spécifique à ce rapport.

Je vous précise cependant, qu'au-delà de l'engagement pris par la municipalité de poursuivre le travail pour une évolution favorable des marges de manœuvre structurelles, cette démarche intervient dans un contexte budgétaire très défavorable, alors que l'analyse socio-démographique de notre ville démontre que le développement des politiques publiques doit être au cœur des préoccupations pour soutenir nos populations fragilisées.

RÉPONSE DU SÉNATEUR-MAIRE DE FRANCONVILLE

Depuis la baisse de la DGF, soit -12.70% entre 2014 et 2015, et la diminution de 7.18 % du FSRIF pour lequel aucun élément d'explication justifiant cette baisse ne m'a été communiqué suite à ma demande écrite, et fort de constater des disparités entre les communes qui restent très occultes, j'ai été contraint de diminuer le rythme des investissements ce qui impact directement le produit du FCTVA et de réduire également les charges de fonctionnement.

Pendant 14 ans, j'ai préservé mes administrés de l' augmentation des taux des impôts locaux, malheureusement les mesures gouvernementales ont eu raison de ma ligne de conduite politique me contraignant à devoir intervenir sur la fiscalité car à ce jour les transferts de compétence à la communauté d'agglomération dont je dépends et la mise en place de mutualisation n'ont pas eu d'effets immédiats.

J'ai un profond respect du service public et de mes administrés pour lesquels je me suis engagé pour la durée de ce mandat, et malgré les contraintes qui sont imposées aux collectivités, je tiens à maintenir un service de qualité et de continuer à jouer mon rôle d'acteur économique.

RÉPONSE DU MAIRE DE GARGES-LÈS-GONESSE

La Ville est citée au chapitre IV-II-B pour défaut de production du rapport sur l'état de la collectivité (REC). Des difficultés internes rencontrées par la direction des ressources humaines ont en effet empêché la production de ce document pour les exercices 2011 et 2013. Celle erreur a désormais été corrigée, puisque la Ville a produit en juin 2016 son REC pour l'année 2015.

Au même chapitre – II-C, le rapport indique que l'avancement à la durée maximale est réservé aux agents ayant fait l'objet d'une procédure disciplinaire ou à la manière de servir jugée insuffisante. Cette présentation ne correspond pas à la réalité de ce qui se pratique depuis plusieurs années au sein de la Ville. En effet, l'avancement à la durée minimale n'est pas de droit, mais doit être acquis par les agents au titre de leur valeur professionnelle, de leur mérite, de leur engagement ou des résultats obtenus. Cette démarche s'est traduite par des taux d'avancements au minimum bien loin des 95 ou 100% pratiqués auparavant ou dans d'autres collectivités, et suppose un positionnement courageux de l'autorité territoriale et des échelons managériaux.

RÉPONSE DU MAIRE DE GENAS

Tout d'abord, je m'étonne que les noms des collectivités, qui font déjà l'objet d'un rapport individuel publié, soient ainsi expressément citées, en dehors de la mise en contexte, essentielle à la compréhension des données propres à chaque structure. Je suis donc réticent à la communication du nom de ma commune dans ces conditions, en dehors de toute contextualisation.

Dans un second temps, vous évoquez dans le chapitre IV, II, C, d) L'amorce d'un mouvement de rattrapage, que « la Ville de Genas s'est engagée à mener une réforme de son temps de travail en 2016 ». Aussi, je vous informe que cette réorganisation du temps de travail ayant pour objet la mise en conformité avec un temps de travail effectif de 1 607 heures a été présentée et adoptée en Conseil municipal du 27 juin 2016 et sera mise en œuvre dès le 5 septembre prochain.

Également, dans le chapitre IV, II, E, 3 - Des problèmes de régularité, vous évoquez la situation de la prime de fin d'année de la ville de Genas. À ce titre, vous estimez que sa « création antérieure à la loi [de 1984] n'est pas démontrée ». Cependant, telle n'est pas la situation de notre collectivité. En effet, bien que ne disposant pas de la délibération

d'origine sur le 13ème mois, il apparait que le versement demeure inchangé depuis 1973, date de mise en œuvre, ce qui a largement été démontré à la Chambre Régionale des Comptes lors du contrôle organisé en 2015.

En effet, une délibération de 1990 a eu pour objet uniquement la reprise en gestion directe de cette prime lors de la disparition du COS, ce qui répond parfaitement à la règlementation en place. Les modalités de versement sont demeurées inchangées, et sont antérieures à 1984. Aussi, il a été fourni à la Chambre, les « papillons » qui étaient adossés aux fiches de paie de chaque agent de la collectivité, lorsque le 13ème mois était assuré par le COS. Ces documents sont antérieurs à 1984. À cette occasion, ont notamment été transmis des documents édités en 1983.

De plus, il a déjà été apporté la preuve à la Chambre que la subvention versée au COS l'était avant 1984, via la remise du détail des comptes, stipulant expressément le versement en 1983 notamment, justifiant encore une fois de la prise en compte de cette dépense de manière récurrente dans le budget de la commune.

Aussi, bien que la collectivité ne soit pas en mesure de produire la délibération de 1973 instaurant le 13ème mois au sein de la ville de Genas, il apparait clairement, à l'éclairage de ces différents éléments, que cet avantage collectivement acquis respecte entièrement les conditions définies par le statut, à savoir principalement son existence avant l'avènement du statut de 1984.

Enfin, bien que ne concernant pas directement la gestion de la Ville de Genas, nous nous permettons de nous étonner de nouveau sur les modalités de décompte de l'absentéisme retenu par la Cour des comptes. Ainsi, sont comptabilisés les jours d'absences résultant du droit syndical, des conflits sociaux, du droit à la formation. Certes ces évènements sont sources d'absences à un instant déterminé, mais ont pour but bien souvent l'amélioration du service public que ce soit par le développement des compétences, ou encore l'évolution des organisations, source à terme d'un gain de temps. Il semble de ce fait surprenant de les associer à un absentéisme pour raison de santé, dont les conséquences sur nos organisations sont bien distinctes.

RÉPONSE DU DÉPUTÉ-MAIRE DE GONESSE

Au travers de cette réponse, je reviens aujourd'hui vers vous pour vous apporter tous les éclairages nécessaires relatifs à l'estimation par la Cour des comptes de +0,09 point de notre effort fiscal. Je souhaite ainsi contribuer à une interprétation correcte de cette évolution, car la citation de notre commune à titre de comparaison ne prend pas en compte certains facteurs qui pourraient créer des distorsions d'analyse.

Ainsi, la période de référence sur laquelle s'appuie la comparaison mentionnée est particulièrement affectée pour Gonesse par une discontinuité des taux communaux et intercommunaux. C'est le cas en particulier pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), du fait de notre intégration à la communauté d'agglomération Val de France au 1er Janvier 2014. Depuis cette date, et à la suite du transfert de la compétence « collecte et traitement des déchets », la TEOM constitue une ressource transférée. Le taux qui en a été fixé pour la première fois par le conseil communautaire le 10 avril 2014 était de 9,11%, tandis que le taux communal s'élevait précédemment à 4,55%.

En 2013, le total des recettes de fonctionnement destiné à couvrir le coût des ordures ménagères s'élevait concernant la TEOM à 1.863.034 €uros, et à 1.433.176 €uros pour les contributions fiscalisées perçues par le syndicat du SIGIDURS, dont 730.000 € au titre de la CFE additionnelle. La ville de Gonesse ne finançait alors par la TEOM que l'activité de collecte. Le traitement réalisé par le SIGIDURS était financé par les contributions fiscalisées.

L'année 2014 a constitué de ce fait à une évolution importante avec la fin des taux additionnels de taxes ménages et de CFE destinées aux syndicats du SIAH et du SIGIDURS, et le financement complet de la collecte du traitement des ordures ménagères via la TEOM prélevée par la communauté d'agglomération.

Pour étendre à tous les contribuables de la fiscalité « ménages » la compensation de cette hausse de la TEOM, nous avons fait le choix de baisser le taux de la taxe d'habitation. En effet, la baisse du taux de la taxe foncière n'aurait pas permis de compenser les contribuables locataires qui subissent la hausse de la TEOM dans les charges récupérables. Ainsi la baisse de la taxe d'habitation de 1,8 point faisant passer le taux communal de 17,65% à 15,85% en 2014 a permis la compensation à tous les contribuables ménages. ***Notre volonté a donc bien été de ne pas accroître l'effort fiscal pour les contribuables ménages dont la fiscalité relevait de notre compétence.***

Compte-tenu de notre intégration à la communauté d'agglomération Val de France au 1er Janvier 2014, la fiscalité professionnelle ne relevait plus alors de la compétence de la ville. Il est opportun de relever cependant que la communauté d'agglomération à la suite de notre intégration a naturellement procédé à une harmonisation fiscale conduisant à diminuer le taux globalisé de CFE appliqué aux entreprises gonessiennes. En 2013, le taux de CFE appliqué par la commune était de 22,42%. Il fallait cependant y ajouter 5,79 % pour les cotisations syndicales qui intégraient à la fois le taux additionnel à la CFE du SIGIDURS, et du Syndicat Intercommunal d'Assainissement Hydraulique (SIAH). Le taux globalisé de CFE pour Gonesse était donc de 28,21%. Or, le taux de CFE, après disparition des centimes syndicaux, a été fixé en 2014 par la Communauté à 24,66%.

Compte-tenu des raisons circonstancielles de l'augmentation de l'effort fiscal constaté et de la nécessité pour la justesse de l'analyse de prendre en considération notre situation particulière, de nature à fausser les comparaisons, il ne paraît pas éclairant de mettre Gonesse en exergue dans le rapport annuel sur les finances publiques locales.

A fortiori*, la question d'une corrélation entre l'accroissement de l'effort fiscal et la baisse de la DGF, telle que l'extrait du relevé d'observations provisoires que vous m'avez adressé cherche à l'évaluer ne se pose pas.*

RÉPONSE DU DÉPUTÉ-MAIRE DE LEVALLOIS-PERRET

S'il n'est fait mention de la commune de Levallois que dans un seul paragraphe de cet épais document, dans lequel sont cités 16 régions, 72 départements, 77 intercommunalités et 200 communes, je souhaite cependant, comme vous m'y invitez, faire usage de mon droit de réponse au nom de la Ville.

Dans son rapport, la Cour des Comptes met en exergue la politique d'avancement de grade et promotion interne en vigueur au sein des effectifs municipaux de la commune de Levallois.

À titre de propos liminaire, il importe de rappeler que la Ville respecte en tous points le cadre juridique qui s'impose à elle en matière d'avancement de grade et de promotion interne, constitué notamment de la loi du 26 janvier 1984 modifiée par la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, il convient de rappeler que si le ratio municipal d'avancement de grade soit effectivement fixé à 100% à Levallois, comme ceci est le cas dans les deux tiers des collectivités auditées par la Cour, cela ne signifie en aucun cas que les possibilités offertes par cette situation soient intégralement et systématiquement utilisées par la collectivité.

En effet, ce ratio ne constitue en réalité qu'un potentiel maximal que s'accorde la collectivité. Pour autant, cette faculté n'est évidemment pas utilisée systématiquement par la Ville. Ainsi, les promotions ne sont-elles mises en œuvre qu'à l'issue d'une procédure incluant des entretiens professionnels, l'examen attentif des dossiers individuels et tenant scrupuleusement compte de la manière de servir des agents.

Ce ratio et les possibilités qu'il offre constituent en revanche un clément de motivation des agents, mais aussi de flexibilité dans la gestion des ressources humaines, impactant positivement le fonctionnement des services.

Il est important de préciser que contrairement aux assertions du rapport, l'impact financier des promotions et de la politique de ressources humaines dans son ensemble sur la masse salariale demeurent maîtrisé. Ils font en effet l'objet d'un contrôle étroit et régulier par la commune, la Direction du contrôle de gestion de la Ville proposant mois après mois un suivi continu des dépenses de personnel, complété d'un bilan annuel qui est examiné et dont il est tenu compte lors de la préparation budgétaire. Ces opérations de contrôle offrent la garantie pour la Ville de demeurer dans le cadre d'une évolution budgétaire maîtrisée.

Aussi, la mise en œuvre de ces dispositions a-t-elle permis une baisse de la masse salariale de -1,28% entre 2014 et 2015, confirmée lors du premier semestre 2016, durant lequel la masse salariale a diminué de -3,24%, cela malgré les revalorisations indiciaires liées à la mise en place des Parcours Professionnels Carrières et Rémunérations (PPCR) concernant tous les agents de catégorie B et des agents de catégorie A, avec effet rétroactif au 1er janvier.

Enfin, l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 garantissant aux communes la libre- administration dans les limites prévues par la loi -en l'espèce parfaitement respectées, ce que ne contestent ni la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, ni la Cour des Comptes- la Ville de Levallois revendique la possibilité de conduire une politique d'avancement de grades et de promotion interne favorable aux agents municipaux.

Elle souhaite en effet pouvoir reconnaître à sa juste valeur l'investissement personnel mais aussi les compétences de chaque agent, en évitant de perdre ses meilleurs éléments. Ce faisant, elle agit, il convient à nouveau de le rappeler, dans le strict respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

Aussi, les observations formulées par la Cour des Comptes dans le présent rapport à l'endroit de la gestion de la Ville de Levallois en cette matière apparaissent-elles donc ainsi dénuées de justifications juridiques et, de surcroît, potentiellement sujettes à interprétation politique.

En conséquence, la Ville de Levallois demande à la Cour de bien vouloir procéder au retrait des paragraphes relatifs à la collectivité que comporte son rapport.

RÉPONSE DU MAIRE DE LIÉVIN

Au chapitre I-I-B-Une croissance plus dynamique des impôts locaux :

Le dynamisme de la fiscalité évoquée comme source de compensation à la baisse des dotations correspond à une tendance générale mais ne peut concerner l'ensemble des communes, à l'image de celle de LIEVIN où ce dynamisme est très faible. De fait le produit fiscal ne compense pas du tout la baisse de la Dotation Forfaitaire en ce qui concerne la Commune, c'est la hausse de la DSU qui la compense essentiellement.

Au chapitre I-II-A-3-Le nouveau recul des dépenses d'investissement :

La Ville a vu son volume d'investissement augmenter ces dernières années, malgré un recours à l'emprunt réduit, un désendettement significatif, et ce, en raison d'une gestion rigoureuse qui a permise d'augmenter continuellement les niveaux d'épargnes brute et nette de la Commune. Il est donc effectivement essentiel de préciser que la disparité des situations est grande entre les communes qui constituent la base de ce rapport.

RÉPONSE DU SÉNATEUR-MAIRE DE MARSEILLE

Les chiffres concernant la Ville de Marseille, relevés dans ledit document, n'appellent pas d'observation particulière, mis à part le fait qu'ils méritent quelques commentaires afin de pouvoir préciser leur évolution due à des circonstances locales, parfois très éloignées des moyennes nationales.

L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du CA 2015 par rapport au CA 2014 est bien de 4,31 %. Cette augmentation est due majoritairement à la combinaison de 3 facteurs liés :

- *à la création du Budget Annexe Opéra-Odéon en 2015,*
- *au changement du mode opératoire pour l'Aménagement des Rythmes Scolaires au dernier trimestre 2015,*
- *au règlement de la convention transitoire concernant la compétence « eaux pluviales » avec la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole.*

Ceci précisé et pour permettre une analyse cohérente à périmètre identique, les retraitements opérés conduisent à une évolution 2015/2014 de seulement + 2,36 % (dont + 1,81 % sur les charges de personnel, + 2,11 % sur le fonctionnement des services, + 7,81 % sur les subventions, - 2,47 % sur les frais financiers).

Dans le domaine qui traite de l'accroissement continu de la dette relevé auprès des villes de plus de 100 000 habitants, Marseille fait exception à cette tendance. Je me permets donc à ce propos de vous préciser que son endettement a baissé de 17,2 M € en 2015 par rapport à 2014.

Au chapitre de l'épargne nette négative, Marseille (- 4 M € en 2015) est à nouveau citée sans qu'à aucun moment le coût des ARS ne soit évoqué par la Cour des Comptes, alors qu'il représente pour Marseille une charge majeure.

En effet, en 2015 pour la Ville, ce transfert de charges de l'État en direction de la cité phocéenne a été de plus de 14 M € (dépenses totales arrêtées à 20 M €, diminuées de la recette de 5,8 M € encaissée au titre du fonds de soutien).

Il devient dès lors aisé de comprendre que sans cette charge en 2015, l'épargne nette de la Ville de Marseille aurait été positive à hauteur de 10 M €.

Dans le domaine du potentiel fiscal par habitant, un seul graphique (graphique n° 7) positionne Marseille sans plus d'explication.

Il aurait été judicieux de commenter ce dernier en soulignant qu'à Marseille son montant de 778 € par habitant en 2014 est très en deçà des autres potentiels de Montpellier, Lille, Nice, Nantes, Toulouse, Strasbourg, Lyon et Bordeaux.

Il témoigne d'un niveau de ressources propres très insuffisant par rapport aux autres grandes villes de France, ce qui induit mécaniquement un effort fiscal à 1,782 en 2014, taux le plus élevé après Lille (1,857).

À cette « pauvreté » constatée viennent s'ajouter :

- *des charges de centralité très lourdes (Opéra, Bibliothèque Municipale à Vocation Régionale, École Supérieure d'Art et de Design Marseille-Méditerrannée, Stade Vélodrome, Palais des Sports, Palais Omnisports Marseille Grand-Est, Bataillon des Marins Pompiers…),*
- *le constat ahurissant d'être sorti de la Dotation de Solidarité Urbaine cible depuis 2014 (perte de 2,8 M€ cette année- là, perte de 10,6 M€ en 2015) alors que près d'un marseillais sur trois habite dans un quartier de la politique de la ville.*
- *la participation au Redressement aux Comptes Publics (20,4 M€ de recettes en moins),*
- *le financement du coût net des ARS à hauteur de + 14 M€.*

L'ensemble de ces évolutions à forte charge et à diminution de ressources conséquentes a imposé à la Ville de Marseille (contrainte et forcée, malgré la mise en place d'un plan d'économies en fonctionnement drastique) de relever en 2015 ses taux de fiscalité ménages qui n'avaient pas évolué depuis 2011.

Ceci pour souligner qu'il n'y a pas de fatalité dans l' « actionnement » du levier fiscal : c'est à l'évidence pour le cas de Marseille, le résultat d'additions de dépenses supplémentaires importantes, non décidées par le local, auxquelles viennent s'ajouter des diminutions de recettes exorbitantes, non décidées par le local.

Au final, l'impact pour la Ville de Marseille est malheureusement sans appel : des dépenses d'investissement qui se réduisent et qui viennent « gripper » le marché de l'emploi local, des services qui se réduisent également en direction des administrés et des impôts locaux qui continuent d'augmenter sans que le local y soit pour quelque chose...

Il y a dans cette façon de faire une véritable iniquité du national envers le local.

Pour le reste, je partage l'analyse de la Cour des Comptes quand elle milite en faveur d' une fiscalité plus équitable, plus transparente et plus prévisible.

J'ai d'ailleurs à ce propos alerté depuis des années les services de l'État et récemment le Premier Ministre en lui faisant connaître, en mai 2016, mon souhait de voir enfin aboutir la délicate, complexe et difficile problématique de la réévaluation des valeurs locatives cadastrales.

J'espère que ces quelques précisions seront de nature à enrichir votre rapport en ce qui concerne plus précisément la Ville de Marseille.

RÉPONSE DU DÉPUTÉ-MAIRE DE MENTON

Je ne souhaite pas apporter de réponse particulière à publier pour ce rapport.

Cependant, j'ai pris bonne note que la Cour des Comptes a remarqué les efforts de gestion de la Commune de Menton en matière d'achats de biens et services pour les années 2014 et 2015 - alors que la baisse de la dotation globale de fonctionnement a exercé une réelle contrainte sur notre équilibre budgétaire - et je vous en remercie.

L'ensemble des élus de notre Assemblée Délibérante et des chefs de services sont pleinement conscients que la maîtrise des dépenses de fonctionnement est essentielle dans la gestion des deniers publics dont nous sommes tous responsables.

RÉPONSE DU SÉNATEUR-MAIRE DE MEUDON

Tout d'abord, je me réjouis de constater que la Cour met en valeur, au chapitre I-II-B-2 du rapport, la baisse de 4 % des achats de biens et de services.

La diminution des dotations de l'État, encore accentuée en 2015, les mécanismes de péréquation (Fonds de péréquation intercommunale et communale – FPIC et Fonds de solidarité de la région Ile-de-France – FSRIF), et la réforme des rythmes scolaires mise à la charge du budget pénalisent les finances de la collectivité.

Dans ce contexte, Meudon a dû, comme d'autres collectivités et intercommunalités, optimiser les dépenses. Il en est ainsi des dépenses en frais de personnel (- 2,1 % en 2015 par rapport à 2014) et des charges à

caractère général (- 4 % en 2015 par rapport à 2014) particulièrement contenues.

L'insertion concernant Meudon figure à la sous-rubrique « Le ralentissement des achats de biens et services » intégrée à la rubrique générale intitulée « Des charges de fonctionnement en moindre progression ».

Les charges à caractère général constituent un poste important de dépenses (13,2 M€ en 2015, soit un quart des dépenses réelles) et concernent trois types de charges : achats et autres charges externes, elles-mêmes divisées en services extérieurs et autres services extérieurs.

La diminution notable relevée (- 4 %) s'explique par des revalorisations contractuelles plutôt faibles, des conditions climatiques favorables et un coût en forte baisse de certains fluides qui ont favorisé la baisse du poste « fluides et énergie » mais surtout par des mesures d'économies, d'optimisation, de rationalisation comme la mise en place de groupements de commandes soit avec notre intercommunalité (GPSO), soit avec de grands syndicats publics urbains (SIGEIF et SIPPEREC).

Après retraitements pour obtenir un périmètre constant, la baisse constatée est de 4,2 % et trois sous-ensembles peuvent être analysés :

1 Achats : 42 % du poste « charges à caractère général » avec 5,4 m€ (en baisse de 4,4 %)

Bien que certaines dépenses soient difficilement compressibles, les baisses suivantes ont été constatées :

- *Fluides en notant les effets favorables relatifs à la baisse du coût de certaines énergies (- 10,5 %) ;*
- *Restauration, notamment scolaire, après la conclusion d'un nouveau marché (- 2,1 %) ;*
- *Achats de fournitures (-1,3 %).*

2. Services extérieurs : 35 % du poste « charges à caractère général » avec 4,6 m€ (en baisse de 4,4 %)

La majeure partie est la contrepartie des contrats de prestations de services publics avec des entreprises dont le volume est en baisse de 5,8 %. Une autre prestation mérite d'être notée et concerne la réservation de berceaux auprès de structures privées, en baisse de 1,4 %.

À l'intérieur de ce sous-ensemble relatif aux services extérieurs, 1,4 m€ concernent l'entretien des terrains, des bâtiments et des matériels

qu'il convient de ne pas trop comprimer (- 1,3 %) pour éviter une dégradation du patrimoine qui se révélerait néfaste à long terme.

3. Autres services extérieurs : 23 % du poste « charges à caractère général » avec 2,9 m€ (en baisse de 3,5 %)

Cette sous-partie peut être assimilée aux frais généraux avec une baisse sur les principales rubriques :

- *Honoraires et consultations réglés aux bureaux d'études et conseils de la Ville – 19,0 %*
- *Frais de représentation en justice – 9,3 %*
- *Frais d'impression des supports édités par la Ville – 14,6 %*
- *Frais de transports collectifs – 28,4 %*
- *Frais d'affranchissement – 2,2 %*
- *Frais de télécommunications, y compris liaisons Internet entre les sites – 6,3 %*

RÉPONSE DE LA MAIRE DE MONT-DE-MARSAN

Contrairement à l'ensemble des autres communautés d'agglomération, les dépenses de fonctionnement de Mont de Marsan Agglomération ont progressé en 2015.

En effet, cette année est marquée pour notre agglomération par de très gros transferts de compétences (éducation, politique de la ville, instruction du droit des sols) qui ont fait progresser nos charges de fonctionnement (hors intérêts) de 24,8 M€ en 2014 à 30,2 M€ en 2015 (moitié d'année de transferts) puis 37,5 M€ en 2016.

À travers ces nombreux transferts de compétences, les Maires de notre agglomération ont manifesté une volonté forte d'intégration communautaire. Cela se traduit par le coefficient d'intégration fiscale, lequel participe au calcul de la dotation d'intercommunalité. Or le projet de réforme de la DGF ne semble plus favoriser autant cet effort d'intégration, puisque désormais la DGF ne devrait pas progresser de plus de 5% par an : l'impact financier est important pour notre collectivité car sur une année pleine, le gain attendu de DGF en l'état actuel de son application s'élèverait à plus de 1,5 M€ en 2018.

Ainsi le manque de visibilité et d'équité de ces dotations viennent compléter les propos de votre conclusion générale (p204).

Pour autant notre collectivité s'est engagée dès 2015 à réduire ses dépenses de gestion et à développer les mutualisations (l'ensemble des services supports est mutualisé). L'optimisation de nos charges de personnel est constamment recherchée même si les revalorisations du point d'indice des fonctionnaires annulent une partie du gain généré.

La gestion des ressources humaines reste néanmoins une priorité, comme en témoigne le travail engagé pour respecter la durée légale du travail.

Pour 2015, notre collectivité a dû utiliser son pouvoir fiscal pour maintenir son niveau d'épargne, pouvoir qu'elle a ré-utilisé en 2016 car comme vous l'avez indiqué, l'année 2016 risque de voir la situation financière des collectivités se dégrader un peu plus.

En ce qui concerne la commune de Mont de Marsan, les très gros transferts de compétences cités plus haut ont fait baissé en 2015 nos charges de fonctionnement de 11,57% (l'ensemble des communes de 20-50 000 hab a baissé de 1%).

Outre les transferts de compétence, notre collectivité s'est engagée dès 2015 à réduire ses dépenses de gestion et à développer les mutualisations (l'ensemble des services supports est mutualisé) et les groupements de commandes. Comme pour notre agglomération, l'optimisation de nos charges de personnel est constamment recherchée. Cependant nous n'avons pas souhaité baisser les subventions à nos associations.

À l'image des collectivités de notre strate, notre niveau d'investissement a diminué en 2015 et notre endettement a augmenté sous l'effet des renégociations des prêts à risque.

La commune de Mont de Marsan a longtemps supporté des charges de centralité dans une agglomération de 53 000 habitants où 16 communes ont moins de 2 000 habitants.

La volonté municipale est de développer les transferts à la communauté d'agglomération mais il serait souhaitable de moduler plus fortement les attributions de DGF et de DSU au regard de la richesse fiscale des territoires et des charges de centralité supportées par les communes et groupements ceci afin de permettre à ces derniers de développer leurs offres notamment économiques, touristiques, culturelles et sportives.

RÉPONSE DU MAIRE DE NICE

Ce rapport tend à relativiser la contrainte financière introduite par l'accentuation de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur la gestion des collectivités territoriales.

Je ne partage pas cette conclusion. En effet, si le dynamisme de la fiscalité locale a globalement surcompensé cette baisse de la DGF, le rapport constate également que les communes ont réduit leurs investissements pour la deuxième année consécutive. L'Association des Maires de France avait d'ailleurs alerté le Gouvernement sur cette tendance, préjudiciable au dynamisme de l'économie dans les territoires, et directement imputable à l'aggravation de la baisse de DGF prévue dans la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Or, jusqu'à présent, les mesures de soutien à l'investissement public local (remboursement anticipé de FCTVA en 2015, dotation de soutien à l'investissement public local en 2016) ont été insuffisantes. Surtout, l'aggravation de la baisse de DGF pour 2016 et 2017 laisse planer de lourdes incertitudes sur le financement des opérations d'investissement.

Pour la seule Ville de Nice, la baisse de DGF a représenté -10,44% en 2015, cette dotation ne représente plus que 89,96 M€ contre 100,45 M€ en 2014. Cette chute de 10,49 M€ s'explique essentiellement par la contribution au redressement des finances publiques, mais aussi par les modalités de financement des dotations de péréquation, auxquelles la Ville de Nice contribue financièrement. Ce choc financier a été aggravé par la montée en puissance du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Cette baisse s'accentue encore en 2016, puisque la DGF notifiée à la Ville de Nice ne représente plus que 78,67 M€ cette année, marquant un recul de –12,55% par rapport à 2015.

Je tiens par ailleurs à apporter deux précisions utiles à la bonne compréhension des tendances d'évolution de plusieurs données relatives à la ville de Nice contenues dans le rapport.

En premier lieu, les charges de fonctionnement (+5,1%) et notamment les dépenses de personnel (plus de +2,2%) semblent dynamiques. Elles s'expliquent en partie par un mouvement de reprise en régie d'activités périscolaires et d'animation, qui ont eu pour effet de gonfler non seulement les dépenses de personnel auparavant prises en charge par des structures associatives, mais aussi la masse globale des

dépenses de fonctionnement de la Ville. Ce surcroît de dépenses a naturellement été compensé par une hausse des recettes afférentes à ces activités.

En second lieu, le rapport mentionne que la Ville de Nice connaît, pour la deuxième année consécutive, une épargne nette négative. Dans le rapport de son compte administratif 2015, la Ville a, au contraire, fait apparaître une épargne nette positive de 13,3 M€. Cet écart avec le calcul de la Cour provient de la prise en compte, dans le ratio affiché par la Ville, du produit des cessions d'immobilisations et des reprises de provisions devenues sans objet.

Enfin, je souscris globalement au diagnostic que vous posez sur les défauts de la fiscalité locale en matière d'équité, de transparence ou de prévisibilité.

La réforme initiée sur l'actualisation des valeurs locatives cadastrales doit être poursuivie, en confortant les mécanismes de lissage rendus indispensables par des décennies d'attentisme.

Les allocations compensatrices d'exonérations fiscales connaissent un triple défaut :

- *Elles ne sont d'abord pas exhaustives : par exemple, aucune compensation n'a été prévue par le législateur à l'occasion de la réforme du barème de cotisation minimale de CFE introduite par l'article 76 de la loi de finances pour 2014 ;*
- *Elles sont, chaque année, réduites en valeur, en raison de leur statut de variables d'ajustement de l'enveloppe globale des concours financiers de l'État ;*
- *Elles gagneraient à être mieux présentées, les informations mises à disposition des collectivités restant trop lacunaires.*

J'accueille donc très favorablement votre recommandation visant à améliorer la qualité des informations transmises sur ces allocations compensatrices.

RÉPONSE DU DÉPUTÉ-MAIRE D'ORANGE

Tout d'abord vous mentionnez à plusieurs reprises la contribution du bloc Communal au remboursement de la dette de l'Etat. Il s'agit d'une simple constatation de votre part sans mentionner le côté injuste de cette obligation imposée aux Communes. En effet depuis des décennies, l'Etat

s'autorise de voter ses budgets en déséquilibre (avec plus de dépenses que de recettes), alors que dans le même temps les Collectivités étaient soumises à l'équilibre budgétaire lors du vote de leurs budgets. Il apparait donc très injuste de faire participer le bloc communal à la dette de l'Etat alors qu'il a été un parfait gestionnaire de ses crédits.

Vous soulignez ensuite que cette contribution est « atténuée » par le dynamisme des bases du bloc communal et que, de fait, ce remboursement reste supportable pour nos Communes. Je ne partage pas ce point de vue puisque le dynamisme des bases du bloc Communal est continuel depuis de nombreuses années. Il s'agit donc bien d'une perte de nos recettes, imputable directement à cette contribution imposée par l'Etat.

Enfin, vous mentionnez une amélioration des conditions financières des Communes, certes véridique, mais qui provient essentiellement du net recul de leurs dépenses d'investissements.

Les trois observations ci-dessus démontrent un contre sens à la reprise économique puisque l'Etat en « confisquant » des ressources au bloc communal, oblige ce dernier à :

- *Réduire l'investissement, ce qui conduit nos entreprises à devoir effectuer des choix économiques : licenciement, investissement en matériel réduit.... ;*
- *Baisser le subventionnement de nos associations, mesure hautement impopulaire pour le bloc communal ;*
- *Diminuer ses effectifs avec la probabilité d'appauvrir la qualité du Service Public ;*
- *Augmenter les taux de fiscalité locale au détriment des contribuables, en faisant porter la responsabilité apparente à la Collectivité ;*

Ce rapport, bien construit et clair, mériterait ainsi de faire apparaitre ces observations et en particulier le rôle majeur de l'Etat dans la baisse du rythme des dépenses d'investissement du bloc communal. La solution, après les économies drastiques réalisées par nos Collectivités, reste l'augmentation de la fiscalité locale dont l'impopularité serait portée par les élus locaux alors que la finalité resterait la participation au remboursement de la dette de l'Etat contractée au détriment des mesures de prudences élémentaires.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PUTEAUX

La lecture attentive du rapport met en lumière deux aspects de la commune de Puteaux, un potentiel fiscal par habitant deux fois supérieur à la moyenne ainsi qu'un effort fiscal inférieur de moitié à la moyenne nationale, sur lesquels il me paraît important d'apporter quelques observations.

En premier lieu et concernant le haut niveau de potentiel fiscal (chapitre III, article I - A -2), il me semble utile de souligner, une fois encore, le caractère particulier de Puteaux comme celles des autres communes citées dans ce rapport :

- *Puteaux : héberge une partie de la Défense, un des plus grands quartiers d'affaires européens ;*
- *Vélizy Villacoublay : plus forte concentration d'entreprises de l'Ouest parisien ;*
- *Grande-Synthe : intégrée à la communauté urbaine de Dunkerque, troisième port français et première plateforme énergétique de la région Hauts-de-France ;*
- *Martigues : son site industriel de Lavéra/La Mède représente 30% des capacités de raffinage françaises ;*
- *Tremblay-en-France : siège de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, nœud de communication de dimension mondiale ;*
- *Gennevilliers : plus important port fluvial de la région parisienne ;*
- *Istres : partie prenante du complexe prétrochimique de l'Étang de Berre.*

Vouloir comparer ces communes de la strate 20.000 à 50.000 habitants avec celles dont le potentiel fiscal est inférieur à 987 € / hab., induire que le seuil d'acceptabilité d'imposition n'est pas atteint, n'est ni cohérent, ni fiscalement admissible dans un pays où le taux des prélèvements obligatoires est le 3ème plus important d'Europe avec 44,5% du PIB.

Je formule donc le souhait que vous puissiez développer ce paragraphe par l'ajout d'une phrase précisant que la situation particulière de Puteaux (quartier d'affaires de La Défense) résulte d'une volonté de l'État à bâtir un tissu économique, certes atypique, mais qu'il convient de préserver et de valoriser.

Bénéficiaires des prélèvements obligatoires en France

	En milliards d'euros	En % du total	En % du PIB
État	292,1	30,1 %	13,5 %
Organismes divers	17,6	1,8 %	0,8 %
Sécurité sociale *dont retraite*	527,1	54,3 %	24 %
Collectivités locales	131,5	13,5 %	6,1 %
Union européenne	2,1	0,2 %	0,1 %
Total	**970,5**	**100,0 %**	**44,5 %**

Source : PLF 2016

En deuxième lieu et en ce qui concerne l'effort fiscal inférieur à 1 relevé pour certaines villes dont Puteaux (chapitre III – I – B -3), je souhaiterai qu'il soit précisé que les chiffres donnés dans ce rapport ne prennent pas en compte les produits issus des taux d'imposition votés par les éventuels EPCI d'appartenance.

Ce point est d'importance pour la commune, qui, autrefois membre de la Communauté d'Agglomération Seine Défense (CASD) dissoute au 1er janvier 2016, a rejoint à cette même date l'Établissement Public Territorial n°4 « Paris Ouest La Défense », avec pour conséquences notables de voter de nouveaux taux d'imposition communaux globalisés (Ville + ex-CASD) et donc un relèvement conséquent de son effort fiscal en 2016 :

- *taxe d'habitation : 13,39% (contre 6,91% en 2015) ;*
- *taxe foncière sur les propriétés bâties : 8,93% ;*
- *taxe foncière sur les propriétés non bâties : 12,01% (contre 11,52% en 2015).*

RÉPONSE DU MAIRE DE RAMBOUILLET

Vous citez Rambouillet à deux reprises.

1/ D'abord pour indiquer avoir constaté qu'à Rambouillet, comme dans d'autres communes, le rapport sur l'état de la collectivité (REC) et le bilan social annuel « sont rarement utilisés comme outil de gestion de ressources humaines »(P.158).

Le REC, réalisé tous les deux ans, est soumis au comité technique et transmis au centre de gestion auquel notre ville est affiliée.

J'ajoute que ce rapport est utilisé comme outil de gestion au moins sur deux de ses volets.

Le premier volet en question porte sur l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés.

En 2013, le REC indiquait un taux d'emploi légal à 4,23 % soit 20 bénéficiaires et une contribution FIPHFP à 41 555 €. Ces chiffres ont appelé une action correctrice. Pour l'année 2015, le REC indiquera un taux d'emploi légal à 5,98 %, soit 30 bénéficiaires et une contribution nulle.

Le second volet concerne la pyramide des âges et l'absentéisme.

Depuis octobre 2013, Rambouillet a mis en place une politique de prévention prenant en compte les conditions de travail et les métiers des agents et dispose désormais d'outils pour d'évaluer cette politique.

2/ Vous indiquez que « Rambouillet n'entend pas renoncer à recourir largement à l'avancement d'échelon à la durée minimale, pratique qui vient en soutien de sa politique d'ajustement des effectifs » (au chapitre IV-II-D-1).

Tout d'abord, il me paraît important de préciser que le recours à cette pratique reste mesuré. Rambouillet est en effet, parmi les 35 communes de l'échantillon qui ont pratiqué l'avancement d'échelon à la durée minimale dans plus de 50% des cas, celle où cette pratique est la moins intense : 68 % des avancements se sont faits en 2014 à la durée minimale (c'est le taux le plus faible et 20 communes sur 35 sont à plus de 90 %) et 28 % à la durée maximale (c'est le taux le plus élevé de l'échantillon) (cf. annexe n° 21).

Ensuite, le recours aux dispositifs d'avancement qui constitue un levier de motivation des agents a bien servi in fine *l'objectif de maîtrise de la masse salariale que s'est fixé la commune.*

Cette pratique vient en effet en appui d'une stricte maîtrise des effectifs (+7 sur la période 2010/2014) avec pour résultat une augmentation contenue de la masse salariale, y inclus les avancements en question : +1,4 % par an sur la période 2010/2014.

Je note également que sur 35 communes sélectionnées par la Cour, 6 dont celle de Rambouillet respectent le temps de travail légal fixé à 1 607 heures. Ceci concourt également à la bonne maîtrise des charges de personnel.

Enfin, le pourcentage raisonnable de bénéficiaires de la NBI et la part relativement modérée que cette dernière représente dans la masse salariale, confirme la volonté de la Ville de Rambouillet de limiter le périmètre des seules missions qui peuvent en bénéficier.

Il m'apparaissait important de vous donner ces quelques précisions et je vous remercie par avance de l'attention que vous voudrez bien y porter.

RÉPONSE DU MAIRE DE RODEZ

La Ville est citée au chapitre I-II-B-2 dans le paragraphe « la diminution des achats de biens et services » : le rapport indique que les achats de biens et de services ont diminué en 2015 de 2% tandis qu'ils évoluaient de - 11 % à la communauté d'agglomération.

L'analyse des comptes 60, 61 et 62 correspond à cette notion d'achats de biens et services. Voici les éléments issus des derniers comptes administratifs (2014 et 2015) :

	2014	**2015**
Comptes 60	2 423 676,22 €	2 360 207,44 €
Comptes 61	1 364 513,10 €	1 206 589,97 €
Comptes 62	1 119 155,24 €	1 210 552,44 €
Achats de biens et services	**4 907 344,56 €**	**4 777 349,85 €**

En 2015, l'arrivée et le départ du Tour de France cycliste ont entraîné des dépenses non récurrentes (droits Amaury Sports Organisation de 210 000 €). La participation de Rodez Agglo à cet évènement a été enregistrée au chapitre 74 en partie Recettes. En retranchant ces 210 000 €, l'évolution récurrente entre 2014 et 2015 des achats de biens et services est de – 6,93 %.

L'attention de la municipalité, depuis 2008, sur la préservation et l'amélioration des niveaux d'épargne se mesure notamment sur les achats de biens et de services, en constante diminution depuis 2008. Le volume de ces dépenses, 4,57 M€ en 2015 hors Tour de France, est à comparer avec les 6,2 M€ de 2008. Ce ne sont pas les transferts de compétences organisés entre la Ville et Rodez Agglo (transfert des musées au 1er janvier 2014 : moins de 42 K€ d'achats de biens en services en 2013) qui expliquent la décrue des dépenses de fonctionnement mais bien une volonté d'accroître par tous les moyens l'autofinancement de manière à investir sans alourdir la charge de la dette. Témoin le niveau de l'épargne brute, constatée à 4,8 M€ en 2008 (soit un taux d'épargne de 15,64 %), qui bondit à plus de 8,7 M€ en 2015 (soit un taux d'épargne de 26,38 %).

RÉPONSE DU MAIRE DE ROUEN

La Ville de Rouen est prise en exemple à quatre reprises dans le chapitre premier consacré à l'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2015 au sein du rapport public thématique.

La première occurrence se trouve au chapitre I-II-A-1 du rapport : « Au sein des villes de plus de 100 000 habitants, l'évolution de la DGF rapportée aux recettes de fonctionnement a varié de -2,7% à Paris à +0,3% à Mulhouse. Un quart d'entre elles ont vu leur DGF baisser de plus de 2% de leurs recettes de fonctionnement : Aix-en-Provence, Caen, Dijon, Le Havre, Metz, Montreuil, Nancy, Orléans, Paris et ***Rouen*** *». La Ville de Rouen confirme cette analyse de la Cour : le montant de sa DGF a en effet reculé de -2,05% entre 2014 et 2015.*

La deuxième occurrence se trouve au chapitre I-II-A-2 du rapport : « Un quart des villes de plus de 100 000 habitants ont réduit leurs dépense de personnel d'au moins 1,1% (Argenteuil, Besançon, Caen, Dijon, Nancy, Nantes, Rennes, ***Rouen*** *et Tours. […] Dans sa réponse à la Cour, la collectivité a précisé que la baisse de la masse salariale n'aurait été que de -0,3% sans le transfert de 102 agents de la Ville à l'EPCI ». En effet, la Ville de Rouen, dans une précédente réponse en date du 6 juin 2016, a précisé que la baisse des dépenses de personnel s'est établie à -0,29% entre 2014 et 2015 en neutralisant l'effet des transferts de personnel à la Métropole Rouen Normandie nouvellement créée. La Ville de Rouen confirme donc cette analyse de la Cour.*

La troisième occurrence se trouve au chapitre I-II-A-1 du rapport : « Au total, dans les villes les plus importantes (plus de 50 000 habitants),

les charges de fonctionnement ont reculé (-0,6%). En leur sein, seules les dépenses de personnel ont augmenté. Ce recul a même été supérieur à 2,4% dans un quart des villes de plus de 100 000 habitants : Argenteuil (-14,5%), Caen (-11,9%), Montreuil (-9,4%), ***Rouen*** *(-6,7%) […] Cette évolution s'inscrit toutefois dans le contexte de création de la métropole. À périmètre constant, la baisse n'aurait été de 1,4% selon la réponse de la collectivité ». En effet, la Ville de Rouen, dans une précédente réponse en date du 6 juin 2016, a précisé que la baisse des dépenses de fonctionnement s'est établie à -1,43% entre 2014 et 2015 en neutralisant l'effet des transferts de compétences à la Métropole Rouen Normandie nouvellement créée. La Ville de Rouen confirme donc cette analyse de la Cour.*

La quatrième et dernière occurrence se trouve chapitre I-II-A-5 du rapport : « Quatre des 39 villes de plus de 100 000 habitants ont eu une épargne nette négative en 2015 : Limoges, ***Rouen*** *et Nice pour la deuxième année consécutive, Marseille pour la troisième année consécutive ». La Ville de Rouen souhaite préciser que cette analyse se vérifie en retraitant les recettes de cessions (compte 775) et la reprise du résultat antérieur (compte 002). En utilisant cette méthode, l'épargne nette de la Ville de Rouen s'est ainsi établie à -2,67 M€ en 2014 et à -2,94 M€ en 2015.*

Je prends donc acte de l'analyse développée par la Cour et confirme les chiffres relatifs à la Ville de Rouen.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-DENIS

Ce rapport appelle de ma part les observations suivantes.

Cet envoi fait suite à votre transmission d'une première version du rapport public précité le 26 mai 2016 qui a fait l'objet d'une réponse de ma part le 10 juin 2016.

La ville de Saint-Denis est citée au titre de l'évolution des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnel (chapitre I-II-A) : le rapport mentionne qu'un quart des villes ont augmenté les dépenses de personnel de plus de 2,2 % -dont Saint-Denis- et qu'un quart des villes ont augmenté les dépenses de fonctionnement de plus de 1,7 % - dont Saint-Denis (+2,7%).

Sur ce point, je vous rappelle ci-dessous les observations qui ont été portées à votre connaissance dans mon courrier du 10 juin 2016 précité et qui a priori n'ont pas été intégrées dans votre rapport et qui demeurent d'actualité.

« Ces données chiffrées et leur évolution en 2015 doivent faire l'objet d'une analyse approfondie : en effet, l'analyse de données financières entre des collectivités de même strate doit être objectivée et ne peut s'effectuer « toutes choses égales par ailleurs ».

Il faut en effet souligner que la ville est confrontée à des besoins spécifiques. Saint-Denis est en effet confrontée aux enjeux d'un développement urbain d'ampleur (+ 22 000 habitants depuis 1999, environ 110. 000 habitants aujourd'hui), à des charges de centralité mais également à la nécessité de prendre en charge les besoins sociaux importants d'une partie de ses habitants, fragilisés par la crise économique et sociale[381].

S'agissant précisément de l'augmentation des dépenses de personnel en 2015, elle correspond à une progression de 3,62 M€ (+3,4 %) entre le compte administratif 2014 (105,56 M€) et le compte administratif 2015 (109,19 M€). Cette progression des dépenses peut être expliquée par plusieurs causes distinctes :

- *d'une part, l'application de dispositions législatives et règlementaires nationales : la revalorisation des catégories C qui a eu un coût d'environ 0,6 M€ en 2015, après la première revalorisation appliquée en 2014 pour 0,9 M€ et le financement en année pleine de la réforme des rythmes scolaires qui représente pour la ville une charge annuelle d'environ 2,2 M€.*
- *d'autre part, les dépenses directement liées au développement urbain de la ville, qui se traduit notamment par l'ouverture d'équipements et l'affectation de moyens en fonctionnement courant et en personnels dédiés: en 2015, la ville a ainsi pu ouvrir deux groupes scolaires et prendre en charge en année pleine le fonctionnement en moyens de personnel d'un groupe scolaire ouvert à la rentrée 2014. Au total, ces charges représentent environ 1,7 M€.*

---

[381] *Quelques données de l'INSEE datant de 2012 peuvent éclairer significativement la réalité sociale de Saint-Denis: la population de 0 à 14 ans s'élève à 25 898 (23,9%) ; 25,1 % des familles sont des familles monoparentales ; 17,5% des actifs de Saint-Denis sont au chômage ; les plus de 15 ans sont 35,6% à n'avoir aucun diplôme ; le revenu médian par unité de consommation est de 14 386 € à Saint-Denis et le taux de pauvreté est de 35,4%.*

- *enfin, cet exercice 2015 traduit également la mise en œuvre des engagements de la Municipalité afin de développer le service public, qu'il s'agisse du recrutement de policiers municipaux, du renforcement de la lutte contre l'habitat indigne, d'une redynamisation du commerce.*

L'augmentation des dépenses réelles de fonctionnement est d'environ +4,3 M€ soit +2,6 % entre le compte administratif 2014 (163,94 M€) et le compte administratif 2015 (168,22 M€) : outre l'augmentation des dépenses de personnel évoquée infra*, il faut intégrer dans cette progression les dépenses liées à la mise en œuvre du programme d'accompagnement de l'Euro 2016 (environ 1 M€), qui est une dépense conjoncturelle et qui se traduit pour la ville par une charge nette, du fait de la suppression de la taxe sur les spectacles par l'article 21 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 qui prive la ville d'une recette importante liée à l'accueil de sept matchs au Stade de France. Un autre élément d'explication de cette progression est lié à la mise en œuvre des autres engagements municipaux –comme l'augmentation des places en crèches ou la mise en place de bourses étudiantes solidaires.*

La construction budgétaire 2015 a été établie sur des principes de gestion solides : l'augmentation des développements dits obligatoires (dépenses liées l'application de dispositions législatives ou règlementaires, dépenses liées à l'ouverture de nouveaux équipements) devait s'accompagner d'efforts de gestion rigoureux afin de réaliser des économies de gestion, optimiser la commande publique et la gestion de la masse salariale, augmenter les recettes, de moderniser le service public. Ce principes de gestion ont été tenus, ce qui a permis de limiter la progression des dépenses en 2015 et d'assurer la maîtrise des ratios de solvabilité financière (autofinancement supérieur à 10 % et capacité de désendettement de six années).

Toutefois, notre collectivité fait face au cumul de décisions gouvernementales qui impactent fortement le budget communal (baisse des dotations, renforcement des normes, application de dispositions d'application nationale) et qui tendraient à réduire le niveau et la qualité des services publics communaux, qui visent à faire face aux forts besoins des Dionysien-ne-s.

Sur la base de ces développements, je vous remercie d'intégrer les éléments suivants en note de bas de page de votre rapport, comme cela été effectué pour d'autres villes et qui sont résumés ici de façon synthétique :

- *au titre de l'augmentation de + 2,2 % des dépenses de personnel et de celle de 2,7 % des dépenses totales de fonctionnement, une remarque devra être portée par souci de globalisation au titre de l'augmentation des dépenses de fonctionnement :*

  - *« Pour la ville de Saint-Denis, cette augmentation est due la fois à des mesures législatives ou règlementaires nationales – revalorisation des catégories C et réforme des rythmes scolaires – mais également aux dépenses liées au développement urbain de la ville, notamment à l'ouverture de nouveaux équipements -2 groupes scolaires en 2015 et le coût en fonctionnement en année pleine de l'ouverture d'un groupe scolaire en 2014 et à la volonté de la Municipalité de conforter le service public local ».*

Cette remarque traduit bien la conclusion de mon courrier du 10 juin 2016 que je vous rappelle ici :

« Il me semble donc essentiel de vous signaler que cette évolution des dépenses doit être corrélée et documentée à l'aune de la réalité des contraintes qui pèsent sur le budget local, du besoin de financement généré par l'ouverture de nouveaux équipements qui permettent d'accompagner le développement du territoire et d'accueillir de nouveaux habitants dans les meilleures conditions, des engagements de la Municipalité de conforter le service public local. »

En outre, au titre des facteurs justifiant la dégradation de la situation financière des villes de plus de 100.000 habitants précisées au chapitre I-II-B, notamment la baisse de la DGF, il pourrait être indiqué, sur le fondement de l'exemple de la ville, le lien entre le manque de moyens affectés aux services publics nationaux en matière scolaire, de justice ou de police nationale qui dans ce dernier cas implique pour la ville de doubler les effectifs de sa police municipale entre 2015 et 2018.

En effet, ce point a fait l'objet du développement suivant dans ma réponse du 10 juin 2016 :

« En outre, le manque de moyens affectés aux services publics nationaux, en matière scolaire, de justice ou de police nationale pénalise fortement la ville et ses habitants : la ville demande par exemple le renforcement des effectifs du commissariat de police, qui sont aujourd'hui moins de 300 c'est-à-dire au même niveau qu'en 1998 alors que la population a crû de plus de 20.000 habitants, afin d'obtenir les 200 policiers supplémentaires que la ville mérite au regard du nombre de faits constatés et de la gravité de l'insécurité, de l'augmentation de la population et de son attractivité économique, touristique et commerciale. Il en résulte que la Municipalité a fait le choix de doubler les effectifs de

sa police municipale, en recrutant 18 policiers supplémentaires en 2015 et autant à partir de 2017 afin de faire face à ce désengagement de l'État ».

En outre, le rapport précise que « la baisse de la dotation forfaitaire, proportionnelle aux recettes de fonctionnement des collectivités, ne tient pas compte de leurs niveaux respectifs de richesse et de charges [382] ; d'autre part, son caractère uniforme est partiellement atténué en renforçant les dotations de péréquation dont bénéficient certaines collectivités (chapitre I-A)» :

S'agissant du premier terme de la phrase, je confirme votre analyse : pour Saint-Denis, la baisse est constatée en volume (-20% en 2015) mais également dans un contexte où la population continue sa progression. Il faut ici indiquer que le soutien par habitant était en 2008 de 220 €/habitant et atteint 140 € par habitant en 2015 alors que la ville doit faire face à une croissance de sa population d'environ 23.000 habitants durant la même période.

Concernant le second terme de la phrase, il me semble important de préciser que la dotation forfaitaire et les dotations de péréquation n'ont pas la même finalité, l'une devant financer des transferts historiques de compétences, en vertu des lois de décentralisation tandis que la péréquation doit couvrir des besoins sociaux qui pour une ville comme Saint-Denis sont croissants.

Malgré sa montée en charge, les dispositifs de péréquation demeurent insuffisants pour faire face à l'ampleur des besoins sociaux.

Enfin, en conclusion du chapitre I vous constatez en 2015 une inversion de l'effet de ciseaux, qui avait été constaté entre 2011 et 2014 : dans le cas de Saint-Denis, cet effet de ciseaux entre une évolution des dépenses supérieure à celle des recettes se poursuit selon le compte administratif 2015 (+ 2,62 % de progression des dépenses réelles de fonctionnement contre +0,4 % des recettes réelles par rapport au compte administratif 2014).

Je précise également qu'en 2016, en dépit d'une recherche d'optimisation budgétaire par la recherche d'économies et d'augmentation de recettes à hauteur d'environ 5 M€, l'augmentation des dépenses de fonctionnement est de l'ordre de 4,9 % qui s'explique par la charge nette concernant l'accueil de l'Euro 2016 (en raison de la suppression de la taxe sur les spectacles par l'État) et le coût lié à

---

[382] *Cette remarque est également reprise en conclusion générale*

l'ouverture de nouveaux équipements : devant cette situation, la ville n'a eu d'autre recours que l'utilisation du levier fiscal pour préserver sa situation financière et permettre le financement des engagements du mandat, au service de ses habitants.

RÉPONSE DU MAIRE DE SALON-DE-PROVENCE

L'extrait du rapport qui nous a été transmis cite Salon-de-Provence parmi les villes de sa strate où la pression fiscale a été diminuée sur la période 2013-2015 (-0,15 point).

Il illustre ainsi notre ferme volonté, malgré un contexte financier fragile et incertain, de diminuer la fiscalité et de gérer rigoureusement les finances communales.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAUMUR

Sur l'aspect particulier de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, il me paraît opportun de vous informer de la réponse spécifique adressée à la Chambre Régionale des Comptes le 3 juin dernier :

« Suite à votre courrier du 26 mai dernier m'informant du rapport public annuel sur la situation financière et la gestion des Collectivités Territoriales et leurs établissements publics, je souhaite porter à votre connaissance que la Ville de Saumur a récemment débuté le développement d'outils de gestion prévisionnelle en Ressources Humaines, qui entrent dans une démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (G.P.E.C).

Ceux-ci s'appuient pour partie sur notre logiciel de gestion CIVITAS, qui n'offre pas à ce jour la totalité des fonctionnalités attendues.

Conscient de cet état et de la nécessité de se projeter dans la maîtrise de nos effectifs, nous avons engagé une réflexion sur les moyens nécessaires à mettre en œuvre en lien avec la Communauté d'Agglomération « Saumur Loire Développement », le service des Ressources Humaines étant mutualisé. »

Je souhaite également porter à votre connaissance que la Chambre Régionale des Comptes, dans son rapport définitif, qui sera

présenté au Conseil Municipal du 29 septembre 2016, constate que « dans le cadre de l'enquête nationale réalisée par les juridictions financières sur la gestion des ressources humaines des collectivités locales, la chambre a relevé une volonté de maîtrise de la masse salariale qui augmente en moyenne de 1,4 % entre 2010 et 2014, puis baisse en 2015, ce qui s'explique par la réduction des effectifs de 7 % sur la période. »

RÉPONSE DU MAIRE DE STRASBOURG

Mon courrier du 6 juin 2016, répondant à la transmission des extraits qui concernaient la ville de Strasbourg, évoquait deux remarques :

- Si la Ville a bien augmenté ses charges de fonctionnement de 3% en 2015, c'est en raison du caractère exceptionnel d'une hausse due à l'indemnité pour la résiliation anticipée de plusieurs baux emphytéotiques avec le PACT 67. Cette remarque a bien été reprise par la Cour dans le rapport, via le renvoi n° 48 au chapitre I-II-A. Par contre, ce rapport ne mentionne pas le fait que cette dépense était équilibrée par une recette du même montant, ce qui me semble devoir être porté à connaissance.

- Si le constat du relèvement des taux d'imposition sur les ménages au cours de la période 2012-2015 est exact, le rapport pourrait utilement rappeler que « la ville de Strasbourg n'avait pas relevé ses taux depuis l'année 2006 ». Cette remarque n'a pas été reprise dans le rapport, et là encore, elle me semble éclairer utilement la lecture du rapport sur les finances publiques locales.

RÉPONSE DU MAIRE DE VILLENAVE D'ORNON

Je regrette tout d'abord la méthode d'analyse employée. En effet, vos comparaisons entre collectivités ne sont pas, à mon sens, satisfaisantes si les analyses se limitent à l'examen des seules dépenses de personnel contenues au chapitre 012 car il faut également prendre en compte la part des services publics que les communes peuvent réaliser par le biais de prestations de services auprès des associations ou de sociétés privées.

De plus, ces comparaisons mériteraient d'être analysées à la lumière du contexte territorial. Étudier l'évolution de la masse salariale d'une commune sans prendre en compte son évolution démographique et ses composantes ainsi que l'accroissement des besoins de ses habitants n'est pas pertinent. Les effectifs scolaires de ma commune ont progressé de 13,76% de 2013 à 2016 et cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir. Je me réjouis de l'arrivée de ces populations jeunes mais il est évident que ce contexte est créateur de charges supplémentaires car il me faut recruter du personnel pour entretenir les nouvelles structures que je dois construire pour répondre à ces nouveaux besoins.

Le bloc communal reste le premier fournisseur de service public de proximité, en prise direct avec la vie quotidienne. Au regard de l'Analyse des Besoins Sociaux effectué cette année sur ma commune, les habitants manquent encore de services publics et les attentes sont grandes. L'immense majorité des fonctionnaires répond à un besoin (d'être éduqué, soigné ou protégé) et ce besoin ne disparaît pas en faisant disparaître les fonctionnaires. Nous devons maintenir un niveau de service de qualité pour répondre à une demande sociale qui explose.

Dans ce contexte financier contraint, si je me réfère à vos analyses, les collectivités doivent concentrer leurs dépenses sur leurs compétences obligatoires. Cependant, je m'interroge sur le périmètre de ces compétences. En effet, la restauration scolaire n'est par exemple pas une compétence obligatoire au regard des textes. Cependant, dans les faits il est bien évidemment impossible de supprimer ce repas, qui est la seule alimentation de la journée pour certains enfants. Pour faire face à l'accroissement des effectifs scolaires sur mon territoire, je vais devoir construire une nouvelle cuisine centrale et recruter du personnel.

En outre, les marges de manœuvre budgétaires des communes se réduisent, comme vous le soulignez, sous l'impulsion de l'État. Ce dernier diminue en effet drastiquement ses dotations et impose dans de nombreux domaines des taux d'encadrement obligatoires et des réformes qui se succèdent (Réformes des rythmes scolaires, réformes catégorielles, Garantie Individuelle de Pouvoir d'Achat, augmentation du SMIC, hausses des cotisations) qui ont représenté pour ma commune un coût de 3070K€ depuis 2012. D'autres réformes telles que l'instauration du Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC), la mise en œuvre de l'accessibilité handicapé sont autant de dispositifs importants qui ont et auront une incidence négative sur les finances de la ville. Dans ce contexte incessant d'accroissement normatif et de complexification de la législation, il me faut également

conserver du personnel expert apte à comprendre et appliquer ces nouveaux textes.

L'État se désengage de plus en plus de ses responsabilités pour les faire assumer aux collectivités locales, sans transferts de moyens suffisants. Il demande dans les domaines partagés avec les communes (emploi, logement, sécurité, État civil...) toujours d'avantage, ce qui ne peut être sans incidence sur les effectifs communaux. Par exemple, la police nationale ne s'occupe plus des actions en matière de contrôle du stationnement, ni de contrôle de vitesse, ce qui contribue a accroître la charge de travail de la police municipale. De même, la CPAM de Villenave d'Ornon a fermé récemment ses portes et a sollicité le CCAS pour devenir le relais d'information et d'instruction des dossiers maladie des administrés, sans contrepartie financière ce qui est inacceptable. Il faut également pallier le manquement d'autres institutions. La Poste par exemple qui devrait fermer l'un de ses bureaux ou encore la Métropole qui dans le cadre de l'extension de la ligne de tramway C Terres-Neuves Terres Sud, n'avait pas prévu de parking de rabattement des voitures aux abords du terminus. La collectivité a dû mettre en place une zone bleue de stationnement, qu'elle fait contrôler par l'équipe de la police municipale. Cela représente une charge de travail supplémentaire, à effectif constant.

Pour réussir à maîtriser la masse salariale, vous insistez sur l'importance de mener une gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences. Nous avons entamé cette démarche depuis 2012 mais elle est elle-même très chronophage et nécessite des moyens humains pour être menée.

Je partage votre avis sur la nécessité de mener des études financières prospectives mais nous manquons de visibilité dans bien des domaines, vu les réformes successives décidées par l'État. Il nous faut par exemple savoir quel sera exactement le contour de la réforme de la DGF, encore repoussée, pour pouvoir effectuer des projections. Nous sommes donc contraints de mener une gestion sans visibilité à court ou moyen terme.

De plus, votre rapport insiste sur l'intérêt de la mutualisation des communes avec leurs EPCI, notamment sur les fonctions supports. Mon conseil municipal a voté unanimement le refus d'adopter le schéma de mutualisation de Bordeaux Métropole. Les motifs qui ont fondé ce vote sont principalement tirés de l'illisibilité des conséquences de la mutualisation, à la fois sur le plan purement financier (à court, moyen et long terme) et sur le plan des évolutions d'effectifs, dont la maîtrise ne semble pas acquise. Au-delà, des doutes sérieux existent, y compris

partagés par un certain nombre de communes déjà engagées dans les cycles de mutualisation, sur la capacité de maintien d'un service public réactif et efficace, donc permettant de répondre aux besoins des populations à un coût qui répond aux contraintes qui pèsent aujourd'hui sur les finances publiques. C'est en fin de compte au moment même où la finesse de la connaissance des territoires par les communes est nécessaire pour adapter au plus juste le service à la demande qu'est engagé un processus de mutualisation qui précisément éloigne les centres de décisions.

En outre, contraindre la masse salariale signifie, comme vous le soulignez, de revoir le statut des fonctionnaires, encore trop protecteur. Il est par exemple anormal de constater qu'un fonctionnaire qui démissionne volontairement d'une collectivité, situation que nous avons récemment vécue, travaille quelques jours dans le privé et puisse ensuite prétendre à percevoir des indemnités chômage de la collectivité, qui reste l'employeur majoritaire. Je regrette également que le jour de carence ait été supprimé, ce qui a provoqué une hausse de l'absentéisme. Cependant, contractualiser la fonction publique et ainsi supprimer la sécurité de ses emplois et une partie de son attractivité risque d'être une évolution génératrice d'une hausse des rémunérations pour continuer à attirer des nouveaux diplômés et être en cohérence avec le secteur privé.

Enfin, je souhaite vous rappeler que les dépenses des collectivités contribuent également à la vitalité économique. Il me paraît essentiel que les collectivités continuent à investir et c'est l'une de mes priorités d'action. De même, réduire la masse salariale contribue à accroître le nombre de chômeurs qu'il faudra rémunérer et accompagner, et prive, par effet de report, le marché de consommateurs et de contribuables pour l'État.

RÉPONSE DU MAIRE DE VILLEURBANNE

La ville de Villeurbanne souhaite apporter certains éléments qui permettront d'éclairer votre appréciation ou de compléter vos commentaires.

Chapitre I-II-A

2- Stabilisation des charges de fonctionnement

a) un ralentissement des dépenses de personnel

La Cour des comptes fait valoir que la ville de Villeurbanne appartient au quart des communes de plus de 100 000 habitants qui ont augmenté leurs dépenses de personnel de plus de 2,2 %.

Il faut remarquer que le chiffre constaté au CA 2015 intègre la mise en œuvre du dispositif périscolaire lié à la réforme des rythmes scolaires. Indépendamment de cette évolution, la masse salariale aurait été stable. Par ailleurs, le service périscolaire a démarré en septembre 2014 à Villeurbanne et a donc eu un effet report conséquent sur l'exercice 2015.

La réforme nationale de refondation de l'école a porté une attente légitime de services publics dans ce domaine à laquelle la ville a voulu répondre au bon niveau.

De plus, sur ce sujet particulièrement, une comparaison entre collectivités devrait être pondérée par l'évolution démographique globale d'une part (+6,56 % entre 2009 et 2015 à Villeurbanne) et d'autre part de la population scolaire (+11 %). Compte tenu de cette évolution et de ses impacts à la hausse sur les effectifs dans les domaines scolaire et de la petite enfance, la stabilité constatée de la masse salariale hors réforme du périscolaire, témoigne d'une réalité de maîtrise des coûts permettant de redéployer des moyens vers ces secteurs.

Chapitre I-II-A-2

e) une évolution très variable selon les strates démographiques

La forte augmentation des dépenses réelles de fonctionnement de la ville en 2015 est notamment induite par les opérations exceptionnelles (provisions semi-budgétaires pour contentieux de 0,6 M€ et paiement d'une indemnité pour rupture de bail emphytéotique de 2,2 M€). Si on retraite les dépenses réelles de fonctionnement 2015 de ces opérations qui n'ont pas vocation à se reproduire, l'évolution ressort à 3 %.

Ce chiffre intégrant comme évoqué ci-dessus la mise en œuvre en année pleine du dispositif périscolaire. Le non retraitement des chapitres 67 et 68 peut conduire à des conclusions générant des interprétations incomplètes. Pour mémoire, la moyenne annuelle des dépenses réelles des chapitres budgétaires 67 et 68 entre 2007 et 2014 est de 254 K€.

Chapitre IV-II-C

C Une durée du temps de travail à améliorer

1-Une durée annuelle du travail rarement conforme à la réglementation

Vous évoquez les « jours mobiles » dont le caractère général conduit à les assimiler à des jours de congés supplémentaires. La collectivité a décidé d'étendre à tous les agents le bénéfice des autorisations d'absence liées aux fêtes religieuses. Elle a ainsi appliqué un principe d'égalité et de non-discrimination religieuse à l'ensemble de ses agents. La suppression des autorisations d'absences liées aux fêtes religieuses au profit d'une autorisation spéciale d'absence forfaitisée, appelée « jours mobiles », est entrée en vigueur le 1er janvier 1993 (note de service du 17 décembre 1992 et confirmée par le règlement général d'ARTT en 2001).

Par ailleurs, la suppression d'un jour mobile par délibération du conseil municipal du 20 décembre 2005 pour tous les agents a eu pour effet de porter la durée du travail de 1600 à 1607 heures. Différentes options sont possibles en fonction des services, suivant l'option retenue par les services, la durée quotidienne de travail est de 7h24 pour les agents ou de 7h07 en moyenne. Ces deux options couvrent la quasi-totalité des agents.

Chapitre IV-II-E

E Un régime indemnitaire dynamique et faiblement modulé

4-La nouvelle bonification indiciaire

En mars 2016, la ville a supprimé le bénéficie de la NBI accueil aux agents chargés du contrôle du stationnement payant et a valorisé cette fonction via une modulation du régime indemnitaire.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE WASQUEHAL

La Ville de Wasquehal est identifiée à deux reprises :

« Dans la strate des 35 villes de 20 000 à 50 000 habitants ayant réalisé un effort dans la baisse des dépenses de fonctionnement à caractère général : dans la baisse de leurs achats de plus de 12 % ».

En effet, cet effort est bien réel et s'est accompagné également d'une forte baisse des dépenses de personnel.

Wasquehal, « villes de 20 000 à 50 000 habitants dont la moitié affichait en 2015 un effort fiscal supérieur à 1,50 et même pour certaines supérieur à 2… »

L'effort fiscal de la population wasquehalienne est supérieur à la moyenne nationale, c'est pourquoi, la municipalité a décidé une baisse du taux communal sur les taxes locales de 3% en moyenne par année sur le mandat 2014-2020.

Dans ce cadre, la ville n'a pas d'objection à présenter sur ce document.