

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

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 %
Pontchâteau	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-Lévrrière	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

Répartition selon								
Échantillon	42	100%	% effectif NBI		% masse salariale			
			%		%			
dont Communes	30	71 %	inférieur à 35 %	29	69 %	inférieur à 0,5 %	16	38 %
dont intercommunalités	8	19 %	entre 35-50 %	8	19 %	entre 0,5-1 %	19	45 %
dont Départements	4	10 %	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 thème³⁴⁰ ainsi que des monographies sur chaque pays européen, en collaboration avec l'association EUROPA³⁴¹. Cette association a aimablement accepté de mettre à jour les données de cinq de ces pays, qui reflètent, au-delà des modèles théoriques³⁴², 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 rentrer, 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 (ARAN³⁴³) 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 publique³⁴⁴ 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 territoriaux³⁴⁵, des agents et directeurs de police municipale³⁴⁶ et des puéricultrices territoriales³⁴⁷ 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 B³⁴⁸ et C³⁴⁹ 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 successives³⁵⁰. 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 2015³⁵¹ 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 écoliers³⁵². 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 FPT³⁵³. 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 cancérigènes. Selon l'enquête de la DARES³⁵⁴, ce chiffre serait plutôt de 929 000 à 2,1 M de salariés en fonction de la source de classement comme substance cancérigène. 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 cancérigène. Ce chiffre, tiré d'une étude de la DARES³⁵⁵, 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 cancérigène, 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 mobilité³⁵⁶. 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 quartiers³⁵⁷ 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 professionnels³⁵⁸ 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 manifesterait 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 CNRACL³⁵⁹ 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 Marenne 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 Milhau
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 pas 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 à 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 avons 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. Sur le respect de l'objectif d'évolution de la dépense locale et la trajectoire des finances publiques

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 pourquoi 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 1^{er} janvier 2012, avait eu pour effet de faire baisser les arrêts maladie de courte durée. Son abrogation, à compter du 1^{er} janvier 2014, a eu l'effet inverse ». L'ADF reconnaît 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 1^{er} 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 avons 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 de 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 manière 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 apparaît 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 apparaît 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 de 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'entre 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 déraisonnable³⁶⁰ (pour reprendre les termes de la Cour³⁶¹ : « 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'entre 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 poursuit 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 illustrations³⁶⁵, 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 rappelle³⁶⁶ : « 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 agglomérations³⁶⁷.*

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 commencent 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 Cour³⁶⁹. 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'observe³⁷⁰ : « (...) 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 Cour³⁷¹, 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 III14³⁷³ 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 collectivités 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 relevant³⁷⁷, 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 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-pérorateurs. 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 maîtrise 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'ouvrirait 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 équivalents 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 efficacité 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 estimerait 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 paraîtrait 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 ménages 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 reconnaît 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, nuancé 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 tendanciennes. 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 1^{er} 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 régions³⁷⁸ 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 déplaçonner 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 invitez, 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 1^{er} degré car il accrédirait 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 maîtrisées.

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 avons 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 communes³⁷⁹.

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 2016³⁸⁰, 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-dévitilisation) 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 réglementations 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 régaliennne 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 multiples 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 Communes) 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 inmanquablement plus inventives que Bercy pour assurer la maîtrise 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 avons 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 rationaliser 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 avons 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 réglementation, 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 :

➤	<i>Durée légale du temps de travail</i>	<i>1 607 heures</i>
➤	<i>Ponts accordés par la municipalité : 3 jours</i>	<i>21 heures</i>
➤	<i>Journée de solidarité (Lundi de Pentecôte)</i>	<i>7 heures</i>
➤	<i>Congés annuels 27 jours (au lieu de 25)</i>	<i>14 heures</i>
➤	<i>Congés pour fractionnement (2 jours)</i>	<i>14 heures</i>

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 impacte 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. Cette 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 13^{ème} 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 réglementation 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 événements 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 1^{er} 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 1^{er} 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 gonesiennes. 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 circonstanciées 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 élément 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 maîtrisés. 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 1^{er} 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 permis d'augmenter continuellement les niveaux d'épargne 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-Méditerranée, 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 apparaît 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 continué 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 apparaître 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 pétrochimique 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 souhaiterais 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 1^{er} 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 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
<i>Comptes 60</i>	2 423 676,22 €	2 360 207,44 €
<i>Comptes 61</i>	1 364 513,10 €	1 206 589,97 €
<i>Comptes 62</i>	1 119 155,24 €	1 210 552,44 €
<i>Achats de biens et services</i>	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 1^{er} 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 dépenses 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 retraçant 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 sociale³⁸¹.

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 réglementaires 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 à l'application de dispositions législatives ou réglementaires, 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. Ces 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 a 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 réglementaires 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 à 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 retire 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 bénéfice 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.
