

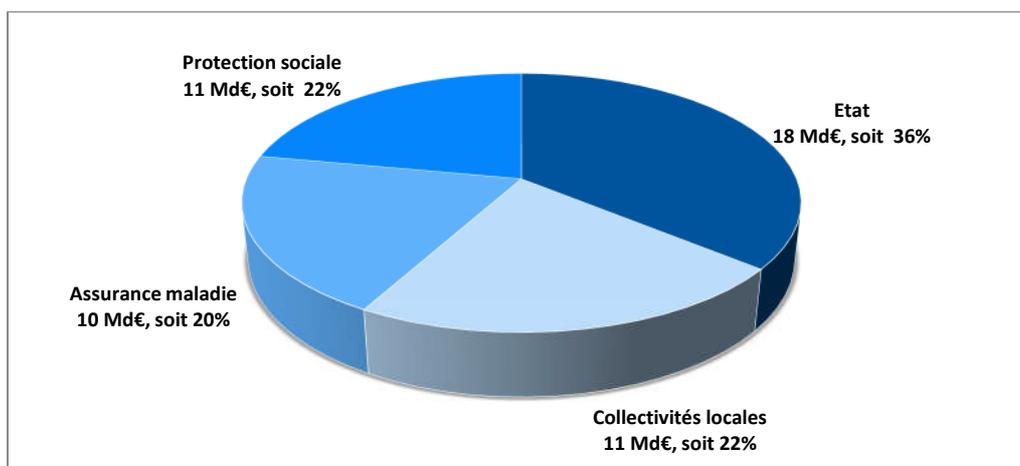
## Note d'information à destination des maires et des présidents d'EPCI sur les conséquences des baisses de dotations

Cette note répond à un double objectif :

- rétablir la vérité sur les conditions de la gestion locale et le rôle des communes et des EPCI dans l'organisation de leurs territoires et l'économie nationale ;
- alerter les pouvoirs publics ainsi que l'opinion sur :
  - l'impact de la réduction massive des dotations,
  - les arbitrages douloureux que les communes et les intercommunalités seront obligés de faire au détriment des services à la population et de l'investissement.

Dans le cadre du plan d'économies de 50 milliards d'euros qui sera décliné sur les années 2015-2017, les concours financiers de l'Etat sont appelés à diminuer de 11 milliards d'euros de façon continue jusqu'en 2017, soit une baisse cumulée de 28 milliards d'euros sur la période 2014-2017.

Selon les annonces du Gouvernement, le plan d'économies sera réparti dans les proportions suivantes :



La participation des collectivités locales à l'effort de réduction des déficits publics n'est pas un élément nouveau. Celles-ci participent déjà à l'effort de redressement depuis 2008, en particulier depuis 2011, année de mise en œuvre du gel des dotations de l'Etat. Mais la baisse considérable des ressources locales envisagée aujourd'hui aura des répercussions dont les pouvoirs publics n'ont pas pris la mesure.

Bien au contraire, les restrictions annoncées relèvent d'une vision limitée à une lecture comptable sans prise en compte des enjeux réels pour les territoires et pour la population.

De plus, les choix opérés reposent sur l'idée simpliste et erronée que la baisse des ressources du bloc communal pourra être absorbée relativement facilement et sans douleur par une diminution des dépenses locales.

C'est pourquoi l'AMF entend rappeler les faits suivants :

- les collectivités locales contribuent déjà plus que les autres administrations à l'effort national ;
- le bloc communal a déjà mis en œuvre une gestion rigoureuse ;

- les marges de manœuvre pour faire face à la diminution des dotations sont limitées ;
- quels que soient les efforts entrepris, les répercussions seront inévitables sur les services publics et l'investissement.

**Les collectivités locales contribuent déjà plus que les autres administrations à l'effort national**

- **Le secteur local représente moins de 20 % de la dépense publique mais porte 22 % de l'effort demandé.**

Le Gouvernement a fixé la part du secteur local en référence au poids de la dépense locale dans la dépense publique totale. En toute logique, les collectivités locales auraient dû porter 20 % de l'effort et non 22 %.

20 % de l'effort national → 10 Mds €  
 22 % de l'effort national → 11 Mds €  
 → 1Md € en plus pour les collectivités

- **Le secteur local représente 9,5 % de la dette publique mais porte 22 % de l'effort.**

Le secteur local pèse peu dans la dégradation globale des comptes publics. En effet, la dette des administrations publiques locales ne représente que 9,5 % de la dette publique (l'Etat et les administrations centrales représentent 80 % de la dette).

De plus, contrairement à l'Etat, les collectivités n'empruntent pas pour financer leurs dépenses de fonctionnement mais pour financer uniquement leurs dépenses d'investissement.

A noter :

- avec moins de 10% de la dette nationale, les collectivités locales (régions, départements, communes et intercommunalités) financent plus de 70% des investissements publics civils,
- plus de 60% des investissements publics locaux sont réalisés par le seul bloc communal.

- **Le secteur local connaît une diminution nette de ses recettes tandis que les dépenses des autres administrations ne seront soumises qu'à une moindre progression.**

Pour les communes et leurs EPCI, la baisse de DGF opérée en 2014 constitue une perte nette de ressources. S'agissant de la contribution demandée sur la période 2015-2017, il est explicitement prévu<sup>1</sup> que celle-ci corresponde en totalité à une diminution des concours financiers de l'Etat, soit une chute de ces concours de 11 Md€.

Les collectivités locales vont donc fournir un effort beaucoup plus important que l'Etat et les administrations sociales (dont l'accroissement des dépenses sera seulement contenu) et contribueront seules à une réduction nette du déficit de l'Etat.

- **Les collectivités du bloc communal connaissent une baisse de leurs dotations sans compensation.**

En 2014, la diminution de 1,5 Md€ a été répartie en fonction de la part de chaque catégorie dans les recettes locales totales :

- 56 % pour le bloc communal (soit une baisse de 840 M€),
- 32 % pour les départements (baisse de 476 M€),
- 12 % pour les régions (baisse de 184 M€).

Pour les communes et leurs intercommunalités, la baisse de DGF opérée en 2014 constitue une perte nette de ressources sans compensation (contrairement aux départements et aux régions).

Pour l'an prochain, il est à craindre que l'effort repose une nouvelle fois sur le bloc communal.

- **Les collectivités locales contribuent à l'effort national depuis 2008.**

Alors que les concours financiers que leur verse l'Etat étaient auparavant indexés sur l'inflation et une partie du taux de croissance, cette indexa-

<sup>1</sup> Programme de stabilité 2014-2017, transmis par la France à la Commission européenne en mai 2014

tion a été progressivement supprimée à partir de 2008, pour aboutir au gel des dotations à compter de 2011.

En 2014, les dotations enregistrent pour la première fois une diminution de 1,5 Md€, conformément au « Pacte de confiance et de solidarité » décidé par l'Etat en juillet 2013. Ce Pacte prévoyait en effet une baisse des concours financiers de 1,5 Md€ en 2014 puis de 1,5 Md€ supplémentaire en 2015, soit une baisse cumulée de 4,5 Md€.

Avec les récents chiffres annoncés, c'est un changement complet d'échelle qui s'impose pour la contribution demandée aux collectivités locales.

### ZOOM SUR : L'impact chiffré de la diminution des concours financiers

Le tableau ci-dessous récapitule l'impact de la baisse des concours financiers sur la période 2014-2017<sup>2</sup> :

|                                       | Montant prélevé (Md€) | DGF versée aux collectivités (Md€) | Manque à gagner/ 2013             |
|---------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| 2013                                  | -                     | 41,5                               |                                   |
| 2014                                  | - 1,5                 | 40                                 | 1,5                               |
| 2015                                  | - 3,7                 | 36,3                               | + 5,2                             |
| 2016                                  | - 3,7                 | 32,6                               | + 8,9                             |
| 2017                                  | - 3,6                 | 29                                 | +12,5                             |
| <b>Au total, par rapport à 2013 :</b> | <b>- 12,5Md€</b>      | <b>→ - 30%</b>                     | <b>= 28,1Md€ de perte cumulée</b> |

**La somme des baisses annuelles de la DGF = 28,1 Mds€**

<sup>2</sup> Le tableau repose sur deux hypothèses :

- les baisses successives seraient opérées sur la DGF, comme cela a été le cas en 2014,
- les 11 Md€ d'effort seraient répartis à part égale en 2015, 2016 et 2017, comme cela semble être envisagé à l'heure actuelle (hypothèse retenue dans le tableau : - 3,7 Md€ en 2015 puis en 2016, et - 3,6 Md€ en 2017).

En ajoutant la diminution de 1,5 milliard déjà subie en 2014, la baisse des concours financiers atteindra, en 2017, 12,5 Md€ par rapport à 2013 (colonne 1).

Le montant de DGF subira une baisse de 30 % entre 2013 et 2017 (colonne 2).

**Si l'on ajoute d'année en année les baisses déjà appliquées (2014) ou envisagées (2015-2017), le cumul de l'effort demandé aux collectivités, c'est-à-dire le manque à gagner par rapport au montant de dotations perçu en 2013 s'établirait à plus de 28 Md€ (colonne 3).**

Si l'on ajoute l'absence de prise en compte de l'inflation et les charges nouvelles, le manque à gagner se chiffre à 34/35 Md€ sur trois ans, soit plus d'une année d'autofinancement.

Cette chute des crédits de la DGF est d'autant plus inacceptable que la DGF correspond historiquement à la compensation d'impôts locaux supprimés par l'Etat et de charges nouvelles confiées aux collectivités locales.

### Le bloc communal a toujours mis en œuvre une gestion rigoureuse

Les attaques récurrentes de certains médias contre la gestion des collectivités sont superficielles et injustes. L'implication permanente des collectivités en faveur des efforts d'assainissement des comptes publics témoigne de leur sens des responsabilités.

#### ➤ L'engagement dans la démarche de mutualisation des moyens et des services

Les élus entendent utiliser tous les leviers d'action disponibles afin de réduire la dépense locale.

En plus de la poursuite des processus déjà engagés pour limiter les coûts de gestion (gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, développement des services achats pour optimiser la dépense, valorisation du domaine, rationalisation des investissements...), ils sont prêts à poursuivre le double mouvement :

- de mutualisation de l'action locale (par la mise en commun des services et des personnels au niveau d'un territoire intercommunal),
- et de rationalisation des structures locales (rationalisation de la carte intercommunale, syndicats, etc.).

La mutualisation des services et personnels, déjà mise en œuvre dans de nombreuses collectivités depuis plusieurs années, est désormais facilitée par la mise en place d'outils juridiques qui n'existaient pas jusque-là, avec la loi du 16 décembre 2010 (loi de réforme des collectivités territoriales).

Il convient toutefois de mesurer à leur juste valeur les économies pouvant être dégagées par la mutualisation. Si elle est pertinente pour les services supports des collectivités, elle ne pourra pas toujours être étendue aux services de proximité tels qu'une crèche, une école, un service de maintien à domicile, un centre de loisirs...

Or, ce sont pourtant dans ces services que résident les principaux effectifs.

Au niveau du bloc communal, le mouvement de rationalisation est engagé depuis 1999 et les communes et leurs structures intercommunales ont déjà montré leur mobilisation et leur capacité d'adaptation. Ce mouvement va se poursuivre. En parallèle, la proposition de loi sur les communes nouvelles déposée par M. Jacques PELLISSARD, président de l'AMF, témoigne d'une volonté de réforme des élus locaux dans ce domaine.

#### ➤ Dépenses de personnel – évolution des effectifs

Des efforts notables en matière de personnel ont été réalisés sur la période récente. Le rythme de progression des effectifs a en effet sensiblement diminué dans la deuxième moitié des années 2000, aboutissant même à une quasi-stabilisation fin 2010, même si on constate une nouvelle hausse depuis.

|                                      | 1998/2004<br>Evolution en<br>moyenne annuelle | 2004/2010<br>Evolution en<br>moyenne annuelle | 2009/2010 | 2010/2011 | 2011/2012 |
|--------------------------------------|---|---|-----------|-----------|-----------|
| <b>Effectifs du secteur communal</b> | 2,8 %   | 1,7 %   | 0,2 %     | 1,2 %     | 1,9 %     |

Sources : Bulletin d'information statistique de la DGCL n°89, juillet 2012 / Les collectivités locales en chiffre 2014

La progression des effectifs est intrinsèquement liée à l'évolution de nombreux facteurs qui ont des effets immédiats sur l'offre de service public local et donc sur le nombre d'agents.

Ces facteurs influent d'autant plus sur les communes et leurs intercommunalités qu'elles sont le premier fournisseur des services publics de proximité :

- l'augmentation de la population, qui atteint près de 0,6 % par an en moyenne et impacte forcément les effectifs des services rendus à la population ;
- l'évolution des besoins liée à des modifications sociales profondes : vieillissement de la population, augmentation du chômage ou forte natalité, générant le développement des services (petite enfance, personnes âgées, ...),
- le développement de normes réglementaires qui imposent le renforcement des effectifs (règles alimentaires dans les crèches, normes sportives, interdiction des produits phytosanitaires de désherbage, etc.),
- le désengagement ou la modification de prestations de services publics par l'Etat (passeport, carte d'identité, services de police, ingénierie technique...),
- la participation à des politiques déployées par l'Etat (emplois aidés, policiers municipaux ...).

Enfin, le mode de gestion des services influe considérablement sur la variation des effectifs à périmètre de service public constant : choix entre régie et délégation, notamment pour le ramassage des déchets, la cantine scolaire, l'animation dans les centres de loisirs..., remunicipalisations d'associations.

Si la gestion en régie implique par définition un nombre d'agents plus important, ce choix n'est pas forcément plus onéreux pour la collectivité locale. Il est important que les collectivités puissent conserver le libre choix du mode de gestion, en fonction des nécessités et contraintes locales.

Malgré l'impact direct de ces différents facteurs, le secteur communal a pourtant réussi à contenir le rythme de progression de ses effectifs, tout en consolidant, développant et adaptant son offre de services.

En conclusion, le niveau des effectifs et des dépenses de personnel doit être regardé comme la contrepartie de services rendus ; les appréhender uniquement sous l'angle de la dépense générée est réducteur et ne permet pas de mesurer à leur juste valeur les services délivrés aux habitants.

**Les communes et les intercommunalités ont en réalité peu de marges de manœuvre pour faire face à la diminution annoncée de leurs ressources.**

Les collectivités vont donc connaître une contraction massive de leurs ressources, appliquée sur une période très courte. Or les marges d'action pour faire face à cette réduction massive sont particulièrement étroites.

#### ➤ **Le recours à la fiscalité locale est difficilement envisageable**

Depuis la suppression de la taxe professionnelle, la fiscalité locale repose en majorité sur les ménages qui portent déjà 63% des ressources fiscales locales.

#### ➤ **Vers une augmentation des tarifs des services publics ?**

Les tarifs des services publics locaux sont divers (droits de place, crèches, restauration scolaire, concessions funéraires, droits d'inscription dans les conservatoires, etc.) et dépendent du niveau de service et des choix des élus en matière de politique tarifaire (ce choix étant toutefois limité par l'effet du quotient familial).

Quoi qu'il en soit, leur part dans les recettes des communes et intercommunalités est telle que la baisse des dotations de l'Etat ne pourra être compensée par d'éventuelles augmentations de ces tarifs.

En effet, la ventilation des 103 Md€ de recettes de fonctionnement des communes et intercommunalités perçus en 2012 est la suivante :

- part des impôts locaux → 58 %,
- part des concours de l'Etat → 27 %,
- part des autres recettes (dont notamment les tarifs des services publics) → 15 %.

C'est donc bien essentiellement sur le niveau de dépenses que se fera l'ajustement.

#### ➤ **Les dépenses locales font l'objet de contraintes fortes**

En premier lieu il s'agit, pour une grande part, de **dépenses très rigides voire incompressibles**, qu'il est donc difficile de diminuer.

C'est le cas des dépenses de personnel qui représentent une part très importante des budgets de fonctionnement, en particulier pour les communes et les intercommunalités (plus de 45% du budget de fonctionnement pour les collectivités du bloc communal).

Il faut en effet rappeler que les collectivités locales ne décident pas du coût de la masse salariale, les différents indices d'augmentation étant déterminés par l'Etat de même que les reclassements ou augmentations des cotisations sociales.

En deuxième lieu, les communes sont soumises à une « inflation » plus élevée que les ménages.

C'est ce que montre année après année l'« indice de prix des dépenses communales »<sup>3</sup>. Entre 1999 et 2012, l'indice de prix des dépenses communales a évolué en moyenne de 2,3 % par an, contre 1,7 % pour l'inflation hors tabac<sup>4</sup>.

L'écart observé s'élève ainsi à 0,7 point en moyenne chaque année, et à 1 point pour l'indice des prix hors charges financières.

En dernier lieu, plusieurs **facteurs extérieurs** aux collectivités – facteurs dont elles n'ont pas la maîtrise – jouent à la hausse sur les dépenses locales :

- l'accroissement de la population,
- l'impulsion de politiques publiques par l'Etat impliquant une participation des collectivités locales (construction de nouveaux logements sociaux, accès des territoires au haut-débit, rénovation thermique des bâtiments publics, mise en accessibilité des équipements.... Quelle que soit leur légitimité, ces réformes ont un coût qui constitue un réel défi de financement pour les collectivités).
- les mesures normatives décidées au niveau national voire européen génèrent une hausse des dépenses qui s'impose aux collectivités.

A titre d'exemple, la Cour des Comptes évaluait le coût des normes nouvelles imposées aux collectivités à 1,3 Md€ en 2012. Sur la

<sup>3</sup> Constitué en 2005 sur l'initiative de l'AMF, et établi en partenariat avec la Banque Postale, cet indice reflète le prix du « panier » des biens et services constituant la dépense communale ; son évolution permet d'évaluer la hausse mécanique des prix supportée par les communes, indépendamment des choix effectués en termes de niveau de dépenses.

<sup>4</sup> Au 1<sup>er</sup> semestre 2013, la baisse très marquée des taux d'intérêt depuis le début de l'année 2012 entraîne une évolution de l'indice de prix des dépenses communales exceptionnellement plus faible que l'inflation. Cependant, hors charges financières, elle demeure plus dynamique que l'inflation hors tabac : à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2013, l'augmentation de l'indice sur un an représente 2,2 % contre 1,2 % pour l'inflation.

période 2013 – 2016, le coût pour les collectivités des mesures présentées à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), pour l'essentiel liées aux textes d'application du Grenelle et aux textes relatifs à la fonction publique, s'élèvera à plus de 2 Md€, sans même que soient pris en compte dans cette estimation :

- le coût de la réforme des rythmes scolaires, désormais évalué à environ un milliard d'euros par an,
- le coût de la revalorisation de la rémunération des fonctionnaires de catégorie C,
- le coût de la hausse de la TVA (peuvent être impactés par exemple les services des déchets, de l'eau et de l'assainissement).

L'AMF et l'ensemble des associations d'élus alertent l'Etat depuis des années, demandant une stabilisation réelle et pérenne des normes. Malgré les initiatives déjà prises (création de la CCEN notamment), l'inflation des normes perdure et les politiques publiques nationales continuent de stimuler la dépense locale.

Avec des ressources en chute et des dépenses soumises à une pression à la hausse, c'est donc à un **effet de ciseau d'une ampleur sans précédent** que les collectivités locales vont devoir faire face.

**Quels que soient les efforts qui seront entrepris, les répercussions seront inévitables sur les services publics et l'investissement.**

- **La perte des moyens d'action qui s'annonce conduira inévitablement les collectivités à diminuer le niveau des services publics**

Ce sont donc les interventions concrètes de nos collectivités qui sont en jeu.

A travers leurs interventions, les collectivités et en particulier celles du bloc communal agissent

pour faciliter la vie quotidienne de leurs habitants :

- organisation des transports publics, offre de moyens de déplacements alternatifs et entretien des voiries,
- construction et gestion des crèches, des écoles, des maisons de retraite, mise en place de maisons de santé,
- participation à l'effort de logement dans le secteur privé et social,
- offre culturelle et sportive,
- interventions des CCAS auprès des publics fragilisés,
- offre d'outils dématérialisés pour un nombre croissant de démarches administratives, participation au développement des réseaux numériques,
- agences postales communales,
- gestion des déchets....

Les interventions des collectivités accompagnent également les entreprises dans les territoires : le développement de services publics pour les salariés, l'aménagement de l'espace, les dispositifs d'allègements fiscaux... sont autant d'outils contribuant à favoriser l'accueil d'entreprises et de commerces, et par conséquent à soutenir l'emploi.

Ainsi, les dépenses des communes et des EPCI, c'est :

- plus de 21 Md€ pour l'aménagement, les services urbains et l'environnement,
- près de 12 Md€ pour la culture, le sport, la jeunesse,
- plus de 7,5 Md€ pour l'enseignement et la formation,
- plus de 3 Md€ d'interventions sociales et de santé,
- près de 3 Md€ d'actions en faveur des familles,
- plus de 1 Md€ d'action en faveur du logement,
- près de 2 Md€ d'actions économiques<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Présentation fonctionnelle des comptes 2011 (Observatoire des finances locales 2013)

Bien loin de l'image de collectivités dépensières et mauvaises gestionnaires trop souvent véhiculée dans les médias, les collectivités du bloc communal, par leur proximité du terrain, ont un rôle majeur de cohésion sociale et de soutien à la croissance économique.

### ➤ La perte des moyens d'action qui s'annonce conduira inévitablement les collectivités à diminuer le niveau de l'investissement

La baisse des concours financiers aboutira inévitablement à diminuer l'excédent de fonctionnement des budgets locaux. Or l'excédent dégagé en fonctionnement est affecté au financement de l'investissement.

Pour le bloc communal, la baisse des dotations pourrait se traduire par une baisse de 38 % de l'excédent de fonctionnement :

- en 2012, il s'élevait à 18,4 Md€<sup>6</sup> ;
- toutes choses égales par ailleurs, il tomberait à 11,4 Md€ en 2017<sup>7</sup>.

### ➔ soit 38 % de moins pour le financement des dépenses d'investissement.

Par leurs programmes d'investissement, les collectivités jouent un rôle d'entraînement pour l'activité des entreprises, et donc pour la croissance économique du pays et l'emploi :

- les collectivités locales assument plus de 70 % de l'investissement public civil en France, et fournissent 50 % de l'activité du BTP,
- au sein du secteur local, le bloc communal en porte à lui seul plus de 60 %.

En matière d'investissement, les études économiques<sup>8</sup> ont déjà constaté que l'année 2014 sera

<sup>6</sup> Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales 2013.

<sup>7</sup> Avec l'hypothèse d'une répartition des 12,5 Md€ de baisse sur 2014-2017 identique à celle retenue en 2014 (56 % pour le bloc communal), celui-ci subirait une diminution de ressources de 7 Md€ par rapport à 2013.

<sup>8</sup> Note de conjoncture sur les finances locales, publication de la Banque Postale, avril 2014.

marquée par une diminution de l'auto-financement et de l'investissement local d'un niveau inégalé jusqu'à présent, conséquence des efforts demandés aux collectivités sur la période 2010-2014 :

- l'épargne brute des collectivités diminuerait en 2014 de 6 %. Cette contraction de l'épargne serait alors la troisième consécutive (- 10 % depuis 2011), fait unique dans l'histoire des finances locales ;
- le repli de l'épargne, principale source de financement des investissements, conduirait à un net recul des dépenses d'investissement (- 5,6 %). Le niveau de l'investissement local serait en 2014 inférieur au montant en euros constants observé dix ans auparavant.

Les perspectives annoncées pour 2015-2017 ne pourront qu'accroître ce mouvement.

**Or, une baisse de 10 % des dépenses d'équipement des collectivités = 0,2 point de croissance en moins.**

La reprise économique, pourtant indispensable au redressement des comptes publics, risque bien d'être impactée.

Mais c'est également l'entretien des infrastructures et équipements existants qui pâtira de la baisse de l'autofinancement ; à terme, le risque est de conduire à une détérioration durable du patrimoine public local qui constitue pourtant un facteur de compétitivité important pour l'activité économique nationale.

## L'AMF interpelle solennellement le Gouvernement

L'AMF interpelle solennellement le Gouvernement pour qu'il prenne pleinement conscience des difficultés qu'auront les collectivités à mettre en œuvre le plan d'économies et qu'il mesure l'impact de cet effort sur la population et sur l'économie nationale.

Les collectivités locales et particulièrement celles du bloc communal sont déterminées à contribuer au redressement des comptes publics et à participer de manière constructive aux réformes annoncées par l'Etat pour accompagner l'effort d'économies. Mais il est nécessaire que leur contribution s'accompagne d'un changement complet dans leurs relations avec l'Etat, fondé sur trois axes :

- un réexamen de ce dispositif insoutenable pour les collectivités,
- l'arrêt immédiat des transferts de charges et des mesures normatives, sources d'inflation de la dépense,
- la réunion urgente d'une instance de dialogue et de négociation pour remettre à plat les politiques publiques nationales et européennes impactant les budgets des collectivités locales dans un rapport de respect et de confiance mutuels.