



Association des Petites Villes de France

**Budgets 2016 : une
situation financière encore
fragile pour les petites
villes**

Mai 2016

Sommaire

Introduction

- 1 La méthodologie
- 2 L'enquête

PARTIE 1 : Une crise de l'autofinancement qui se poursuit

- 1.1 Des recettes de fonctionnement en baisse
- 1.2 Un effet ciseaux jugulé mais qui pourrait se poursuivre

PARTIE 2 : Des conséquences importantes sur les services publics et l'investissement

- 2.1 Les dépenses d'équipement en baisse
- 2.2 La voirie et la culture, premières victimes des coupes budgétaires dans les services publics
- 2.3 Une intensification des efforts en matière de gestion des personnels

PARTIE 3 : Une pression fiscale stabilisée

- 3.1 Une stabilisation des taux
- 3.2 Une augmentation des tarifs et redevances

Introduction

La méthodologie

Afin d'établir un diagnostic sur la situation financière et fiscale des communes à l'issue du vote des budgets municipaux et de la notification des montants de DGF pour 2016, l'APVF a envoyé par courrier électronique à l'ensemble des petites villes (2.500 à 25.000 habitants) une série de 26 questions.

L'enquête est construite à partir des 114 réponses reçues entre le 5 avril et le 10 mai. Pour renforcer ses conclusions et disposer d'éléments de comparaison, elle s'appuie également sur les différentes études réalisées par l'APVF, à certaines occasions avec ses partenaires :

- l'enquête de la Banque postale et de l'APVF, *Regards financiers sur les petites villes*, juillet 2015 ;
- l'enquête de la Caisse des dépôts et de l'APVF, *Quels investissements pour le mandat 2014-2020 ?* novembre 2015
- l'enquête de l'APVF, *Budget 2015 des petites villes : stabilisation fiscale et baisse confirmée des investissements publics locaux*, mai 2015 ;
- l'enquête de l'APVF, *Budgets 2016 : une nouvelle année de rigueur pour les petites villes*, novembre 2015.

L'enquête

L'enquête de l'APVF auprès des petites villes montre que leur situation financière ne s'est pas améliorée en 2015 et que de nouveaux efforts importants leur sont demandés en 2016. Les recettes de fonctionnement continuent de baisser, pour la troisième année de suite dans une majorité de communes, ce qui implique des conséquences particulièrement difficiles.

En effet, en matière de dépenses publiques, leur réduction affecte à nouveau une part considérable des services publics délivrés par les communes et particulièrement la voirie et la culture, confirmant ainsi les résultats de l'enquête de mai 2015 de l'APVF. De façon encore plus inquiétante, les investissements des petites villes continuent de diminuer. Dans cette enquête, 53% des maires qui ont répondu anticipent une baisse de leurs investissements sur le mandat 2014-2020. Or, les investissements des communes constituent une part décisive de la croissance des territoires et au-delà de la croissance nationale.

Par ailleurs, les petites villes sont, dans l'ensemble, parvenues à stabiliser leur pression fiscale et à faire reposer la compensation de la baisse des dotations sur d'autres leviers (dépenses de personnel et de fonctionnement, hausse des tarifs et redevances, etc.). Toutefois, cette stabilisation reste très précaire alors qu'en 2017, les collectivités territoriales devront à nouveau faire face à une baisse des dotations de 3,7 milliards d'euros et que de nouvelles charges pèseront sur elles, notamment liées à l'accord sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) de la fonction publique et au dégel du point d'indice.

Face à cette crise de l'autofinancement et aux charges nouvelles qui pèsent sur les collectivités, l'APVF appelle depuis plusieurs mois à un étalement de la baisse prévue en 2017 sur au moins deux ans.

Partie 1 : Une crise de l'autofinancement qui se poursuit

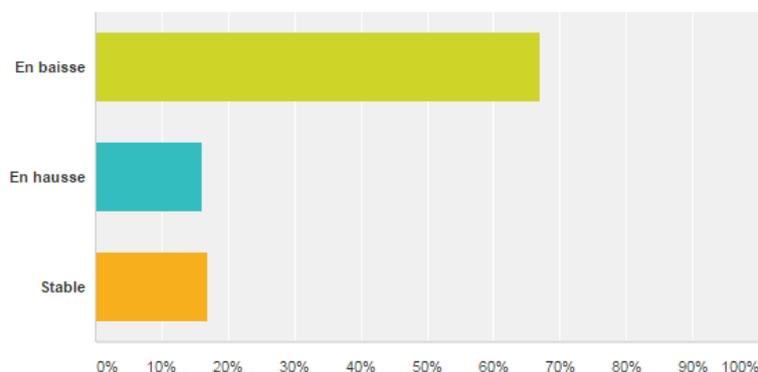
1.1 Des recettes de fonctionnement en baisse

L'enquête sur les budgets votés en 2016 montre une continuité de la dégradation de la situation des communes par rapport à 2014 et 2015 dans le domaine des recettes de fonctionnement. Ainsi :

- **67%** des communes ont des recettes réelles de fonctionnement inférieures à celles de 2015. Cela correspond au taux de 70% observé dans l'enquête de mai 2015 ;
- seules **18%** d'entre elles constatent une hausse de leurs recettes ;
- **15%** constatent une stabilisation.

La baisse des dotations de l'Etat explique en majorité cette diminution des recettes de fonctionnement alors que, comme nous le verrons, les communes ont plutôt stabilisé leur taux d'imposition et que la péréquation ne compense qu'en partie la baisse initiale des dotations.

Par rapport à 2015, vos recettes réelles de fonctionnement sont-elles (budget principal) :



Par ailleurs, il convient de noter le caractère particulièrement injuste des baisses de dotations puisque la majorité des petites villes disposent de ressources fiscales limitées, liées notamment aux difficultés économiques et sociales de leur population. Ainsi, selon l'enquête de novembre 2015 de l'APVF, 75% des petites villes interrogées étaient éligibles à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale, dont près de 30% l'étaient également aux fractions cibles de ces dotations. Ces chiffres sont confirmés par la présence nombreuse de petites villes dans les dispositifs de l'éducation prioritaire (282 petites villes disposant d'au moins un collège en réseau d'établissement prioritaire (REP) et 62 en REP+, dont de nombreuses dans les départements d'outre-mer) et de la politique de la ville (489 petites villes comptant au moins un quartier prioritaire).

L'APVF appelle à revoir l'abattement de la taxe foncière sur le foncier bâti pour les communes qui ont intégré le dispositif « politique de la ville »

Cet abattement de 30 % sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les bailleurs sociaux, prévu à l'article 1388 bis du code général des impôts, a été étendu par la loi de finances pour 2015 aux 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la ville de métropole et d'outre-mer. Ce dispositif est la contrepartie de l'engagement des bailleurs à améliorer le cadre de vie des habitants de ces quartiers, principalement par des actions de gestion urbaine de proximité. Dès le 1^{er} janvier 2016, les bailleurs signataires des contrats de ville en bénéficieront pour l'ensemble de leur patrimoine social situé dans les quartiers prioritaires. Or l'automatisme de ce dispositif va entraîner une perte financière pour les communes entrantes puisque dans celles-ci, il n'y a pas encore d'engagement du ou des bailleurs. Malgré la compensation de l'État à hauteur de 40 %, cela représente une perte importante, particulièrement pour les communes les plus pauvres. Elle pourrait se chiffrer à plusieurs dizaines de milliers d'euros dans certaines municipalités. Dans le contexte de baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales que nous connaissons, cette situation ne peut être satisfaisante.

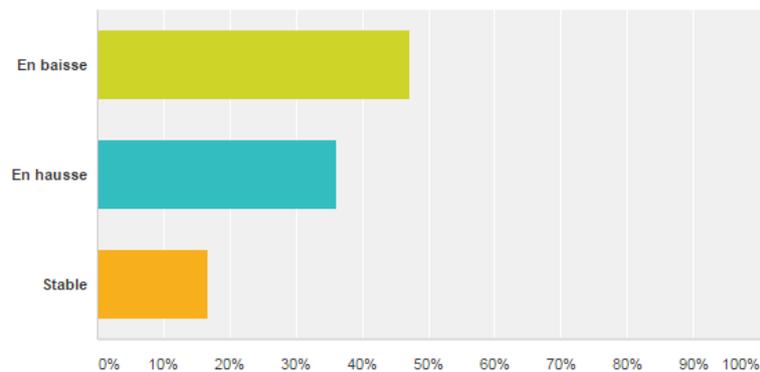
1.2 Un effet ciseaux jugulé mais qui pourrait se poursuivre

Les années précédentes, l'effet ciseaux entre une baisse des recettes et une hausse des dépenses avait été important pour les petites villes, notamment en raison de la généralisation des rythmes scolaires à la rentrée 2014 et de l'encouragement à la signature des contrats aidés. Ainsi, l'enquête de l'APVF sur les budgets 2015 relevait que plus de 70% des petites villes ont déclaré avoir vu leurs recettes réelles de fonctionnement (budget principal) diminuer alors que leurs dépenses réelles de fonctionnement (budget principal) ont continué de progresser.

En 2016, les petites communes semblent être parvenues, au prix d'efforts importants que nous analyserons ci-après, à réduire cet effet ciseaux :

- **47%** des communes déclarent que leurs dépenses réelles de fonctionnement au budget principal sont en baisse ;
- **16%** sont parvenues à les stabiliser ;
- **37%** les voient augmenter.

Par rapport à 2015, vos dépenses réelles de fonctionnement sont-elles (budget principal) :



Si la jugulation de cet effet-ciseaux peut apparaître positive, il convient d'en évaluer les conséquences sur les politiques publiques. Il est également essentiel de permettre aux collectivités de poursuivre dans cette voie sans alourdir les charges qui pèsent sur elles.

L'APVF appelle à l'étalement de la baisse des dotations prévue en 2017

Or, si la décision du Gouvernement de procéder à une revalorisation du point d'indice dans la fonction publique en 2016 et en 2017 s'avère être une mesure juste et légitime, l'APVF rappelle qu'il s'agit d'une charge supplémentaire pour les budgets locaux estimée à près de 700 millions d'euros par année civile, à laquelle il faut ajouter le coût des mesures prises dans le cadre de l'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) des agents de la fonction publique de 2016 à 2020. Ces diverses mesures posent à nouveau avec beaucoup d'acuité la question de la baisse des dotations et plus vraisemblablement d'un échelonnement de cette baisse. **Face à cette crise de l'autofinancement et aux charges nouvelles qui pèsent sur les collectivités, l'APVF appelle depuis plusieurs mois à un étalement de la baisse prévue en 2017 sur deux ans.**

Partie 2 : Des conséquences importantes sur les services publics et l'investissement

2.1 Les dépenses d'équipement en baisse

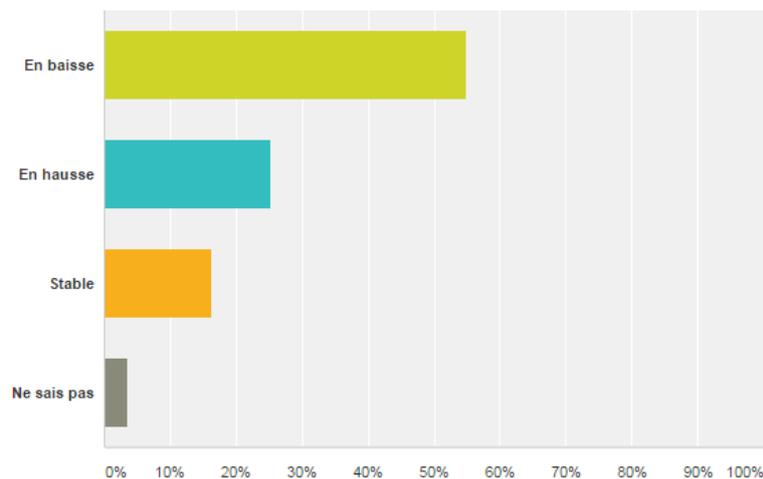
Les dépenses d'équipement

Les récentes enquêtes de l'APVF avaient mis en lumière la forte probabilité, voire la certitude, d'une baisse des dépenses d'investissement dans les communes. En mai 2015, l'enquête sur les budgets révélait que près de 70% des petites villes anticipaient une baisse de leurs investissements en 2016. Dans une nouvelle étude publiée en novembre 2015 sur les anticipations en matière de budget pour 2016, 60 % des maires de petites villes avaient annoncé avoir effectivement diminué leurs dépenses d'investissement en 2015 et 42% envisageaient de les diminuer à nouveau.

L'enquête de mai 2016 confirme cette tendance. Elle révèle que sur l'ensemble du mandat 2014-2020 :

- **53%** des maires anticipent une baisse de leurs dépenses d'équipement ;
- **15%** d'entre eux anticipent une stabilisation de ces dépenses ;
- **26%** anticipent une hausse de ces dépenses.

Par rapport au mandat précédent (2008-2014), le montant en volume des dépenses d'équipement (hors remboursement de la dette) sur le mandat 2014-2020 pourrait être :



Selon l'enquête de novembre 2015, le montant de la baisse des investissements dans les petites villes pourrait être supérieur à -10%. D'une petite ville à l'autre, les situations budgétaires sont très disparates et, de ce fait, certaines pourraient connaître des baisses d'investissement supérieures à 25%.

L'APVF appelle à la pérennisation des fonds pour l'investissement

L'APVF a particulièrement salué la reconduction du fonds d'un milliard d'euros pour l'investissement. Elle a souligné que cette mesure allait dans le bon sens et tout particulièrement l'aide spécifique de 300 millions d'euros en faveur des bourgs-centres, concernés au premier chef par les charges de centralité, et les 200 millions d'euros qui abonderont les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Toutefois, l'APVF souligne que ce fonds de soutien n'est qu'une enveloppe exceptionnelle qui n'a donc pas vocation à être reconduite en 2017, tandis que la baisse des dotations se poursuivrait, et ce alors que ses différentes enquêtes, dont cette dernière, ne cessent de démontrer la gravité de la baisse de l'investissement des collectivités territoriales. **L'APVF appelle le Gouvernement à prendre en compte la question de l'investissement dans les futures mesures qui seront intégrées au PLF pour 2017.**

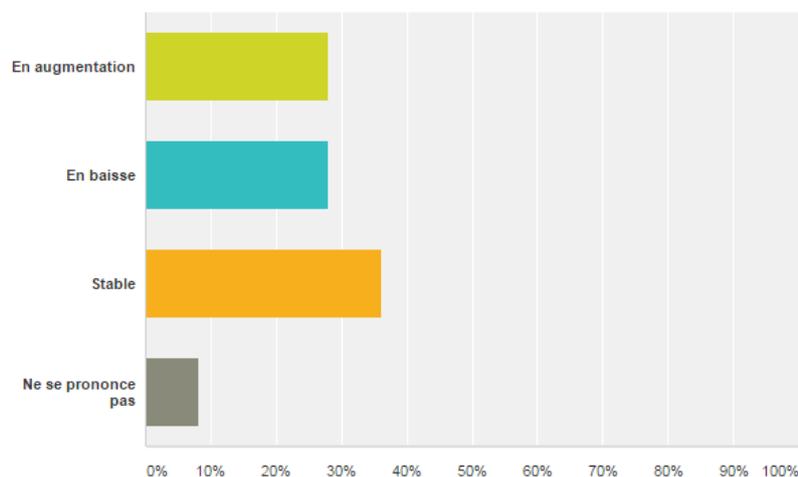
L'encours de la dette

En 2014, l'APVF avait observé une légère diminution de l'encours de la dette d'environ 1%. La stabilisation et la diminution de la dette semble s'amplifier pour de nombreuses petites villes à l'orée du mandat 2014-2020. En effet, par rapport au mandat précédent :

- **28%** des villes estiment qu'elles devraient parvenir à diminuer leur dette, ce qui correspond au chiffre de 2015 (29%) ;
- **35%** estiment qu'elles la stabiliseront, ce qui correspond à une augmentation sensible par rapport à 2015 (28%).

Par ailleurs, l'APVF note une diminution notable de la part des villes qui déclaraient manquer de visibilité sur leurs investissements, puisqu'elle passe de 13% en 2015 à **8%** en 2016 et explique en partie l'augmentation du nombre de villes qui estiment pouvoir stabiliser leur budget.

Par rapport au mandat précédent et au titre de l'ensemble des budgets (budgets principaux et annexes), le recours à l'emprunt sur la période 2014-2020 est :



2.2 La voirie et la culture, premières victimes des coupes budgétaires dans les services publics

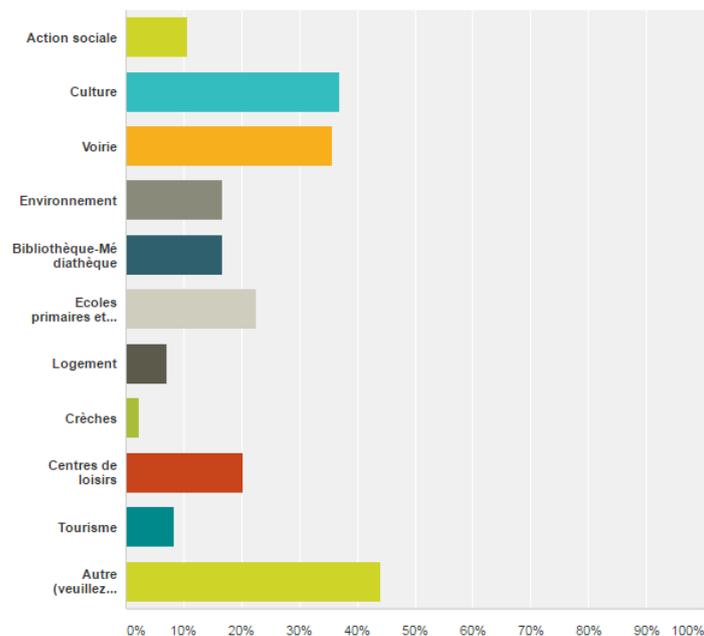
De nombreux services publics seront impactés en 2016 comme ils l'ont été en 2015. La voirie et la culture constitueront les premières victimes de la baisse des recettes :

- **36%** des communes ont prévu de baisser les dépenses dans le domaine de la culture ;
- **36%** également ont prévu de les baisser dans l'entretien de la voirie.

En matière de culture, l'APVF avait déjà appelé l'attention du Gouvernement à ce sujet avec l'annulation définitive ou provisoire de nombreux festivals dans les petites villes.

De manière très inquiétante, un nombre non négligeable de villes se trouvent également dans l'obligation de diminuer leurs dépenses pour les écoles primaires et maternelles (**23%**) les centres de loisirs (**20%**) et les bibliothèques et médiathèques (**15%**).

Quels sont les services publics qui seront concernés par les éventuelles coupes budgétaires de votre commune ?



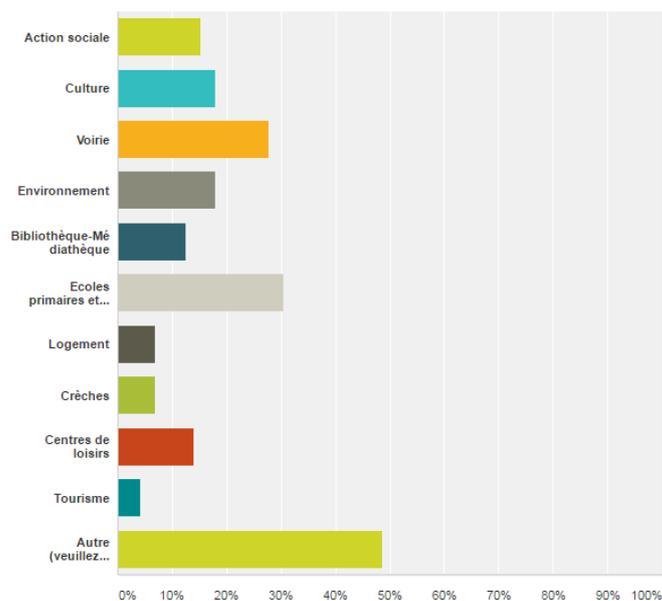
2.3 Une intensification des efforts en matière de gestion des personnels

La note de mars 2016 de l'INSEE sur l'emploi public avait indiqué une certaine stabilisation des effectifs dans la fonction publique territoriale, en expliquant l'augmentation des dépenses de personnel par la mise en place des contrats aidés et par la généralisation des rythmes scolaires.

Les chiffres récoltés au niveau des petites villes vont dans le sens d'une intensification des efforts de réduction des dépenses en matière de ressources humaines et confirment les tendances observées lors de l'enquête de mars 2015.

En matière de baisse d'effectifs, les services les plus concernés seront ainsi la voirie pour **30%** des communes, les écoles maternelles et primaires (rythmes scolaires) pour **29%** des communes, la culture et l'environnement pour **18%**, l'action sociale pour **15%** et les centres de loisirs pour **14%**.

Quels sont les secteurs concernés par une baisse des effectifs



Différents moyens viendront appuyer ces baisses d'effectifs. Ainsi, **74%** des petites villes ne remplacent pas tout ou partie des départs à la retraite, en légère augmentation par rapport à 2015 (70%). **58%** ne remplacent également pas les congés (maladie, maternité, parental), ce qui représente également une légère augmentation par rapport à 2015 (55%). Enfin, près **17%** des petites villes prévoient de fermer des services partiellement ou définitivement, soit la même proportion qu'en 2015. Les exemples les plus courants de fermetures restent les crèches ou les centres de loisirs pendant certaines vacances scolaires, la fermeture de l'accueil en mairie sur une ou plusieurs demi-journées, l'allongement des périodes de fermetures de certains services publics (piscines, équipements sportifs), etc.

Par ailleurs, si **58%** des communes vont avoir recours à des emplois aidés, ces embauches répondent à une logique de réduction des coûts. Selon les différents retours obtenus par l'APVF, ces contrats ne se traduiront pas, dans leur immense majorité, par une pérennisation des emplois au sein de la collectivité.

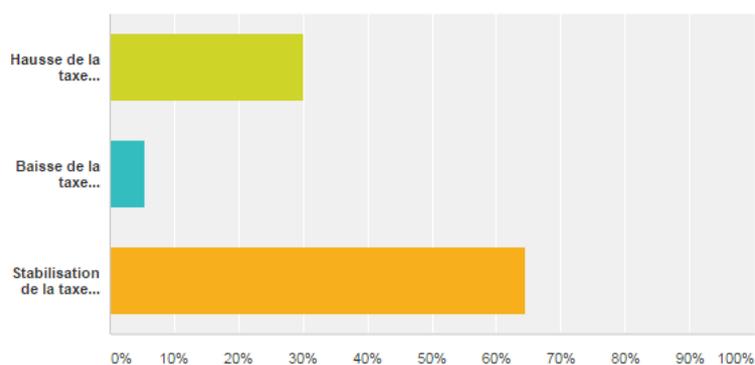
Partie 3 : Une pression fiscale stabilisée

Dans ce contexte difficile, l'augmentation des dépenses ne s'est pas couplée, dans la majeure partie des communes, avec une augmentation de la pression fiscale. En effet, **67%** des villes qui ont participé à l'enquête affirment que dans l'ensemble, elles sont parvenues à stabiliser la pression fiscale. Ces chiffres s'inscrivent dans la continuité de ce qu'avait constaté l'APVF en 2015 et dans son enquête de novembre sur les anticipations des maires pour les budgets 2016.

3.1 Une stabilisation des taux

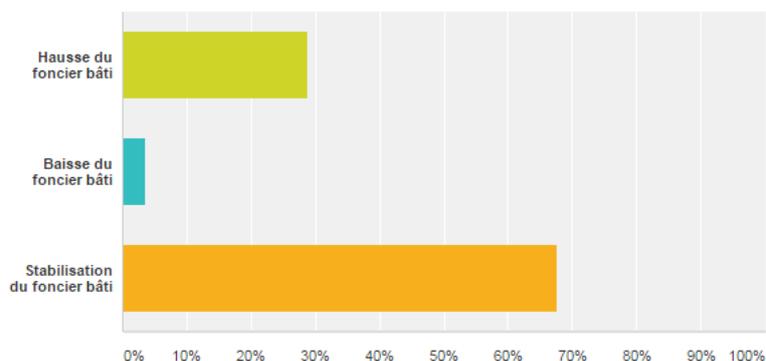
En 2016, les budgets votés permettent de constater une stabilisation des taux. Ainsi, **61%** des communes ont stabilisé leur taux de taxe d'habitation contre **32%** qui l'ont augmenté. Le taux moyen de la taxe d'habitation de l'échantillon est de **14,78%** contre 15,7 en 2015.

Evolution de la taxe d'habitation en 2016 :



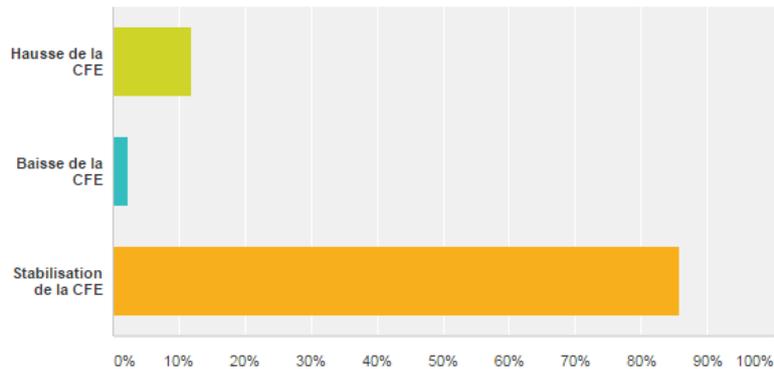
Il est en de même pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, stabilisée par **65%** des petites villes et augmentée par **31%**. Le taux moyen de l'échantillon est de **20,94%** pour 2016 contre **22,05%** en 2015.

Evolution de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2016 :



La taxe foncière sur les propriétés non bâties en 2016 suivra également la même évolution : une stabilisation pour **66%** des petites villes alors que la hausse ne concerne que **24%** des petites communes. Le taux moyen de l'échantillon est de **58,82%**, contre 47,67% en 2015.

Evolution de la cotisation foncière des entreprises en 2016:



Parmi les autres leviers fiscaux qui seront utilisés se trouvent la suppression des abattements facultatifs (**38%**), la suppression des exonérations (**24%**), l'augmentation des tarifs de la taxe de séjour (**17%**), la mise en œuvre de la taxe sur les résidences secondaires (**15%**) et l'augmentation du taux de la TEOM ou du tarif de la REOM (**9%**).

3.2 Une augmentation des tarifs et redevances

Les réponses qualitatives des maires confirment en revanche les chiffres de l'étude de novembre 2015 qui montrait que 50% des maires de petites villes envisageaient d'augmenter les tarifs et redevances en 2016. De nombreux services sont concernés par ces hausses et en particulier la restauration scolaire, les activités périscolaires et centres de loisirs, l'occupation du domaine public, les cimetières, l'eau et l'assainissement.

Ecriture et réalisation : Erwann CALVEZ, Chargé de mission APVF

Contact : 01.45.44.00.83 / ecalvez@apvf.asso.fr



APVF - 42, boulevard Raspail - 75007 Paris
Tél. : 01 45 44 00 83 - Fax : 01 45 48 02 56

www.apvf.asso.fr