Association des Petites Villes de France

Budget 2015 des petites villes: stabilisation fiscale et baisse confirmée des investissements publics locaux

Mai 2015

Méthodologie

Echantillon : Questionnaire internet envoyé par courrier électronique du 15 avril au 15 mai 2015 à toutes les petites villes de France (strate de 3.000 à 20.000 habitants). Etude réalisée à partir d'un panel de 200 réponses.
L'analyse quantitative des résultats du questionnaire a été complétée par une analyse qualitative, constituée des commentaires laissés par les sondés.

Synthèse

Après le vote des budgets locaux et la notification des montants de DGF pour 2015, l'Association des petites villes de France a lancé une enquête afin d'évaluer l'impact de la baisse des dotations sur l'année 2015 et sur le mandat 2014-2020 en matière de dépenses d'équipement et de fonctionnement ainsi que sur la fiscalité locale et le recours à l'emprunt dans les petites villes.

Alors que les investissements publics locaux représentent près de 75% des investissements publics civils et que les investissements publics réalisés par les seules communes représentent près de 50% des investissements publics, le bloc communal enregistre une chute de -12.1% des dépenses d'équipement entre 2013 et 2014, contre -6.4% traditionnellement selon le cycle électoral. De mandat à mandat, cette baisse des investissements publics locaux pourrait osciller entre -20% et -25%.

Au même moment le bloc communal est confronté à une hausse des dépenses contraintes : mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires, augmentation de la CNRACL, revalorisation des rémunérations des catégories C, mise en œuvre des emplois d'avenir, application de nombreuses normes coûteuses pour les budgets locaux.

C'est pourquoi, **l'APVF a souhaité recueillir les premiers chiffres sur les budgets 2015 et les perspectives sur le mandat à venir dans les petites villes.**

Généralité

L'effet de ciseaux observé depuis 2010 et qui ne concernait alors que certaines collectivités, s'étend désormais à une large majorité de petites villes.

> **Plus de 70% des petites villes voient leurs recettes réelles de fonctionnement (budget principal) diminuer alors que leurs dépenses réelles de fonctionnement (budget principal) continuent de progresser**.

Ces dépenses de fonctionnement sont en grande majorité liées à des normes et dépenses publiques contraintes pour les collectivités.

Chute de l'investissement sur le mandat 2014-2020

Pour rappel, les investissements publics locaux représentent près de 75% des investissements publics civils. Les investissements publics réalisés par les seules communes représentent près de 50% des investissements publics.

Entre 2013 et 2014, les dépenses d'investissements publics locaux chutent de -12.1% (contre -6.5% traditionnellement selon le cycle électoral). De mandat à mandat, cette baisse des investissements publics locaux pourrait osciller entre -20% et -25%.

Données pour les petites villes

65% d'entre elles vont connaitre une diminution du montant en volume de leurs dépenses d'équipement pour le mandat 2014-2020, par rapport au mandat précédent. Cette baisse de l'investissement pour les petites villes pourrait osciller entre 10% et 50% selon les petites villes du panel. De surcroît, cette tendance n'est pas pour autant liée à un transfert à l'intercommunalité puisque les intercommunalités enregistrent également une baisse de l'investissement de -7,2% de mandat à mandat.

Pour la seule année 2014, la baisse des dépenses d'équipement dans les petites villes est en moyenne de -16%. Une part minoritaire de petites villes connaîtra une année de hausse en 2015 du fait de l'achèvement de leurs investissements engagés sur les années précédentes mais la baisse les années suivante n'en sera que plus brutale. **Pour 2015, le montant moyen en volume des dépenses d'équipement (hors remboursement de la dette) dans les petites villes est estimé à 2 915 000 euros**.

Incidence sur le fonctionnement des services publics de proximité

En 2015, de nombreux services publics de proximité assurés par les petites villes seront impactés par les coupes budgétaires avec une incidence particulière sur le secteur de la **culture** et la **voirie.**

Données pour les petites villes

Près de 50% des petites villes de l'échantillon engagent des coupes budgétaires dans le domaine de la culture ;

Près de 60% des petites villes de l'échantillon engagent des coupes budgétaires en matière de voirie.

Il ressort également que les services publics locaux les moins touchés sont ceux qui sont soumis à des normes ou des dépenses contraintes difficilement compressibles (notamment des dépenses de personnel).

Education et périscolaire : mise en œuvre des rythmes scolaires, taux d'encadrement des activités périscolaires.
Petite enfance : fort taux d'encadrement des enfants dans les crèches, objectifs nationaux d'ouverture de place en crèche.
Logement : loi SRU, normes de construction et d'urbanisme.
Action sociale : instruction des dossiers impliquant des dépenses de personnel.

Fiscalité locale : vers une stabilisation des taux

De manière générale, pour 2014, les recettes de fonctionnement du bloc communal sont stables : +0.27% ; et les recettes fiscales se stabilisent également : +0.77%. En revanche, pour 2014, les concours financiers de l'Etat chutent de -3.2%

Pour 2015, sur l'ensemble du bloc communal, une faible augmentation de la fiscalité locale est à prévoir. Le taux de taxe d'habitation augmente en moyenne de +1,96%.

Données pour les petites villes

Concernant l'année 2015, en moyenne, les taux des impôts locaux resteraient stables dans 75% des petites villes interrogées.

Plus de 60% des petites villes de l'échantillon s'engagent à une stabilisation des taux des impôts directs locaux sur le mandat 2014-2020.

Taux moyens du bloc communal 2014	
Taxe d'habitation	**23,95%**
Taxe foncière sur les propriétés bâties	**20,20%**
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	**48,53%**
Cotisation foncière des entreprises	**25,76%**

Taux de fiscalité de l'échantillon des petites villes en 2015	
Taxe d'habitation	**15,7%**
Taxe foncière sur les propriétés bâties	**22,05%**
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	**47,67%**

NB : Pas d'estimation sur la CFE pour les petites villes du fait des transferts à l'EPCI

Concernant les petites villes de l'échantillon, d'autres décisions sont prises en matière de fiscalité, taxe et redevance :

37% suppriment des abattements facultatifs.
17% mettent en place la nouvelle taxe sur les résidences secondaires et augmenteront leur taxe de séjour.
15% suppriment des exonérations facultatives.
12% augmentent la TEOM ou la REOM

D'autres mesures seront prises pour tenter d'augmenter les recettes :

-mise en œuvre ou augmentation de la TLPE,
-mise en œuvre de la taxe de séjour,
-mise en œuvre de la taxe d'habitation sur les logements vacants,
-augmentation générale des tarifs des redevances,
-travail sur les bases fiscales.
-vente/mise en location de biens immobiliers : terrains, locaux professionnels, autres biens immobiliers.

Gestion des ressources humaines : vers un gel des embauches

1. Dépenses de personnel

De manière générale, pour l'ensemble du bloc communal en 2014, l'on observe un ralentissement du rythme de progression des dépenses de fonctionnement : +1.6% en 2014 (contre +2.9% en 2013).

Pour 2014, les dépenses de personnel augmentent de 4%. Cette augmentation est directement liée aux contrats aidés, à la revalorisation des catégories C et B, à l'augmentation de la CNRACL, l'impact du GVT (glissement vieillissement technicité) sur les avancements de grade et d'échelons, la suppression du jour de carence, et surtout à la réforme des rythmes scolaires.
En matière de rythmes scolaires, le reste à charge pour les collectivités locales oscille entre 350M€ et 650M€.

Données des petites villes

Une distinction peut être opérée au sein des petites villes entre les communes de moins de 10 000 habitants et celles supérieures à 10 000 habitants.

Pour les premières, **une hausse des dépenses de personnel entre 4 et 5% est à prévoir et s'explique en partie par les faibles effectifs de ces communes.** De ce fait, une seule embauche peut générer de forte hausse de leur taux d'augmentation de la masse salariale.

Pour les secondes, une **hausse des dépenses de personnel entre 1% à 2% est à prévoir**.

Dans les petites villes, l'augmentation des effectifs concernent dans plus de 60% des cas la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires.

En corrélation avec les services publics de proximité concernés par les coupes budgétaires, il apparait que les principales baisses des effectifs concernent le secteur de la culture et la voirie.

2. Effort général de réduction des dépenses de personnel

Plusieurs mesures sont mises en place dans les petites villes afin de réduire les dépenses de personnel.

Première mesure, **la mutualisation des personnels et des services.** Cette mesure peut être longue à mettre en place ou même encore générer des dépenses supplémentaires ponctuelles, mais à terme, les petites villes pourront limiter certaines dépenses de fonctionnement. D'ailleurs, dans cette même logique, les petites villes opèrent de nombreux transferts vers les intercommunalités.

D'autres mesures sont opérées du fait du contexte de tension budgétaire mais pourrait avoir une incidence sur la qualité des services, l'offre de service mais aussi les conditions de travail des agents territoriaux :

70% des petites villes ne remplacent pas les départs en retraite ;

55% des petites villes ne remplacent pas les divers congés (maladie, maternité, parental) ;

Et 17% des petites villes ferment définitivement ou partiellement des services. Les exemples les plus courants de fermeture sont les suivants :

-fermeture des crèches pendant les vacances scolaires ;
-fermeture des centres de loisirs pendant certaines vacances scolaires ;
-fermeture de l'accueil en mairie sur une ou plusieurs ½ journée par semaine ;
allongement des périodes de fermeture de certains services publics (piscines, équipements sportifs).

Autre mesure, **près de la moitié des petites villes vont avoir recours à des emplois aidés. Ces postes répondent davantage à une logique de réduction des coûts qu'à une logique d'insertion professionnelle**. Aussi, la grande majorité de ces contrats aidés ne pourront pas se traduire par une pérennisation des emplois au sein de la collectivité.

Enfin, plusieurs petites villes se sont engagées dès 2015 à une réorganisation des services qui leur permettent de réduire leurs effectifs.

Un recours à l'emprunt très limité

Pour 2014, l'on observe une stabilisation de l'encours de la dette sur l'ensemble du bloc communal : +0.86%.

Pour les petites villes en 2014, l'encours de dette diminue d'environ 1%.

Par rapport au mandat précédent et au titre de l'ensemble des budgets (budgets principaux et annexes), seules 30% des petites villes pensent augmenter leur **recours à l'emprunt sur la période 2014-2020**. La démarche de stabilisation voire de diminution du recours à l'emprunt engagée en 2014 par les petites villes pourraient se confirmer sur l'ensemble du mandat.

29% des petites villes stabiliseront leur recours à l'emprunt sur le mandat ;
Près de 28% diminueront leur recours à l'emprunt sur le mandat ;
Plus de 13% n'ont pas encore de visibilité.

Conclusion

Il ressort que les équilibres financiers dans les petites villes sont profondément modifiés et fragiles du fait de la baisse des dotations. Les mécanismes de péréquation ont permis à certaines petites villes en difficulté de ne pas avoir un budget déséquilibré en 2015, mais l'incertitude demeure pour les années à venir.

La chute de l'investissement public local se confirme et bien qu'il soit encore difficile de le mesurer, le fonctionnement des services publics de proximité semble pâtir des premières coupes budgétaires.

Les maires de petites villes sont largement mobilisés pour accroitre les efforts en matière de mutualisation et de gestion stricte des ressources humaines. Mais là encore, eu égard à la rigidité de la section de fonctionnement, les leviers ne sont pas si importants.

C'est pourquoi, l'APVF plaide plus que jamais pour l'étalement de la diminution programmée des concours financiers de l'Etat sur la durée du mandat municipal et pour la réforme du FCTVA afin de permettre de manière pérenne un remboursement intégral et immédiat de la TVA.