



**Association des Petites Villes de France  
Enquête annuelle sur la situation financière  
des petites villes**

**Finances locales et fonction  
publique territoriale :  
un équilibre encore incertain  
dans les petites villes**

**Juin 2017**



## Sommaire

---

### Introduction

---

- 1 La méthodologie
- 2 L'enquête

### **PARTIE 1 : Finances des petites villes, une amélioration encore précaire**

---

- 1.1 Des recettes de fonctionnement en baisse malgré la hausse des recettes fiscales
- 1.2 Un recul de l'effet ciseaux qui reste provisoire
- 1.3 Le rebond de l'investissement

### **PARTIE 2 : La fonction publique territoriale au cœur de la réorganisation des petites villes**

---

- 2.1 La fonction publique dans les petites villes : tableau général
- 2.2 La gestion des effectifs
- 2.3 La réorganisation des services

## 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 2017, l'APVF a envoyé par courrier électronique à l'ensemble des petites villes (2.500 à 25.000 habitants) une série de 30 questions.

L'enquête est construite à partir des **137 réponses reçues** entre avril et juin. 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 de l'APVF, *Budgets 2016, une situation financière encore fragile pour les petites villes*, mai 2016.

### L'enquête

A première vue, c'est un tableau moins noir par rapport aux précédents exercices que l'APVF dresse pour 2017. En effet, le nombre de villes touchées par l'effet de ciseaux, soit une baisse des recettes couplée à une hausse des dépenses, apparaît en recul pour la seconde année consécutive. Par ailleurs, de nombreuses petites villes ont pu augmenter leurs dépenses d'investissements, signe d'un dynamisme certain qui constitue une réelle rupture avec les enquêtes précédentes de l'APVF.

Toutefois, la situation reste fragile. L'équilibre financier en matière de fonctionnement des petites villes demeure incertain. Les enquêtes des deux dernières années ont montré les conséquences de la baisse des concours financiers de l'Etat sur les services publics mis en place par les communes. Ces efforts se sont particulièrement matérialisés dans la gestion de la fonction publique territoriale, qui a constitué le focus spécial de cette enquête annuelle. Ainsi, dans ce domaine, les petites villes ont développé d'importantes politiques de maîtrise ou de diminution de la masse salariale, et ce malgré les décisions récentes de l'Etat qui ont eu une influence sur celle-ci : protocole parcours, carrières et rémunérations (PPCR), dégel du point d'indice, etc. Les efforts enclenchés semblent apporter, dans une grande majorité de petites villes, les résultats de diminution des dépenses publiques qui étaient attendus par l'Etat.

Dès lors, de nouvelles coupes dans les dépenses et recettes de fonctionnement, qui pourraient s'élever à 10 milliards d'euros et prendre différentes formes, auraient, pour les petites villes, des conséquences difficiles pour la qualité des services publics. Alors que les dernières

années ont été marquées par des restrictions budgétaires fortes, les maires des villes petites et moyennes ont désormais besoin de stabilité et de visibilité.

## Partie 1 : Finances des petites villes, une amélioration encore précaire

### 1.1 Des recettes de fonctionnement en baisse malgré la hausse des recettes fiscales

#### A- Il est encore impossible de parler de redressement des finances des petites villes

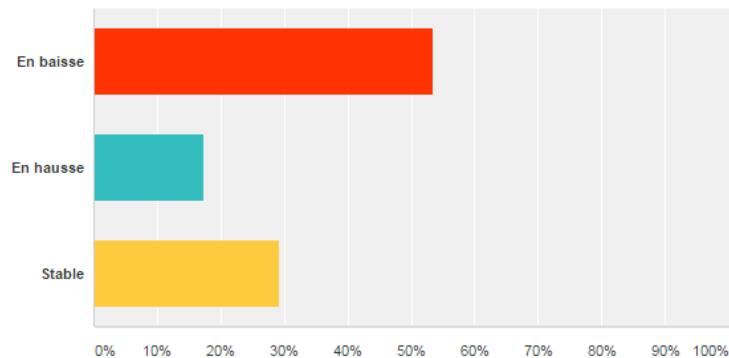
L'enquête sur les budgets votés en 2017 montre une certaine continuité de la dégradation de la situation des communes par rapport à 2014 et 2016 dans le domaine des recettes de fonctionnement.

Toutefois, on observe dans les résultats obtenus **une inflexion de cette dégradation** avec un nombre de communes plus important ayant réussi à stabiliser leurs recettes de fonctionnement. En revanche, il n'y a pas d'augmentation visible de la part des communes ayant amélioré leur situation. Ainsi :

- **53,5%** des communes ont des recettes réelles de fonctionnement 2017 inférieures à celles de 2016. En 2016, ce taux était de 67% par rapport à 2015 ;
- en revanche, **17,2%** d'entre elles constatent une hausse de leurs recettes en 2017, ce qui correspond presque exactement au résultat de 2016 par rapport à 2015 ;
- **29,3%** constatent une stabilisation de leurs recettes de stabilisation, contre 15% en 2016 par rapport à 2015.

#### Par rapport à 2016, vos recettes de fonctionnement sont-elles (budget principal) :

Réponses obtenues : 133 Question ignorée : 4



### L'APVF rappelle l'injustice de la baisse des dotations pour les petites villes

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, et 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).

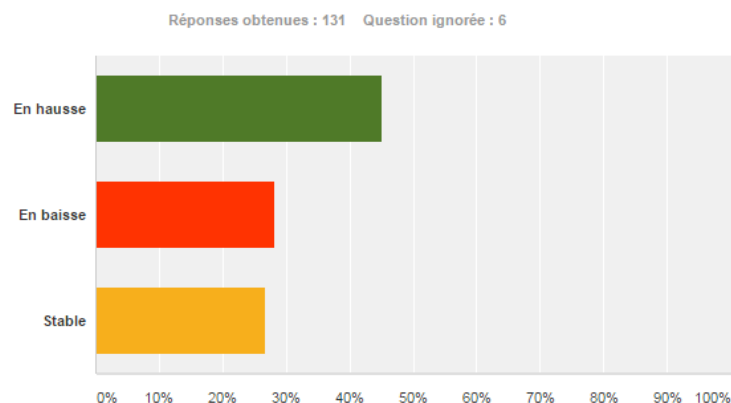
### B- Des recettes fiscales en augmentation mais toujours insuffisantes

En matière de fiscalité, les petites villes ayant répondu au questionnaire confirment que leurs recettes ont été en hausse, pour une quasi-majorité d'entre elles, en 2016, et qu'elles devraient à nouveau l'être, dans les mêmes proportions en 2017.

**Toutefois, il est essentiel de noter que dans les deux cas, en 2016 comme en 2017, cette hausse des recettes fiscales ne se traduit pas par une augmentation des recettes réelles de fonctionnement pour une proportion égale de petites villes.** Il semble que, dans l'ensemble, les recettes fiscales pour compenser la perte des autres recettes de fonctionnement, notamment des concours financiers de l'Etat, n'ont pas été suffisantes.

Ainsi, les résultats consolidés de 2016 montrent que les produits qui en sont issus ont augmenté pour **45%** des petites villes ayant répondu à l'enquête. **28,2%** d'entre elles les ont vus baisser et **26,7%** ont disposé de ressources stables.

#### En 2016, vos recettes fiscales sont-elles :

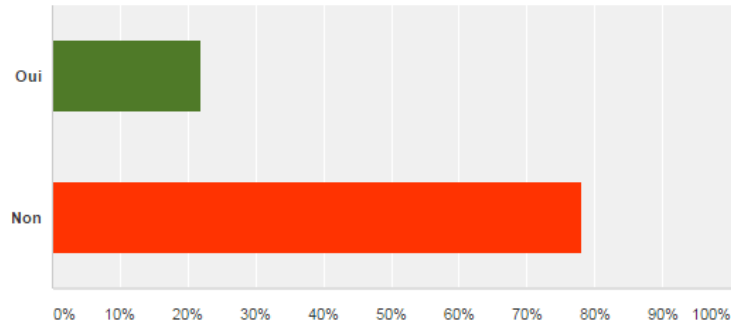


Élément important à souligner, **cette augmentation des recettes ne s'est pas traduite par un recours accru au levier fiscal**, puisqu'en 2016 seules 21,9% des petites villes affirment l'avoir actionné. En effet, cette progression des recettes dans de nombreuses communes n'est

pas liée à la décision du maire mais à la progression des bases. La promesse de pause fiscale, promise par de nombreux maires en 2014, est respectée dans la plupart des petites villes.

### En 2016, le levier fiscal a-t-il été actionné?

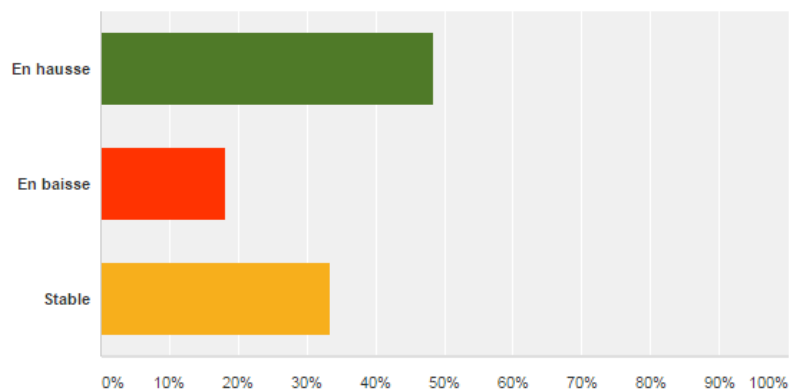
Réponses obtenues : 132 Question ignorée : 5



Cette tendance à l'accroissement des recettes fiscales devrait se confirmer en 2017 puisque **48,4%** des petites villes estiment qu'elles augmenteront encore en 2017, contre **18,1%** qui anticipent une baisse et **33,3%** qui prévoient une stabilisation.

### Pour 2017, prévoyez-vous des recettes fiscales :

Réponses obtenues : 132 Question ignorée : 5

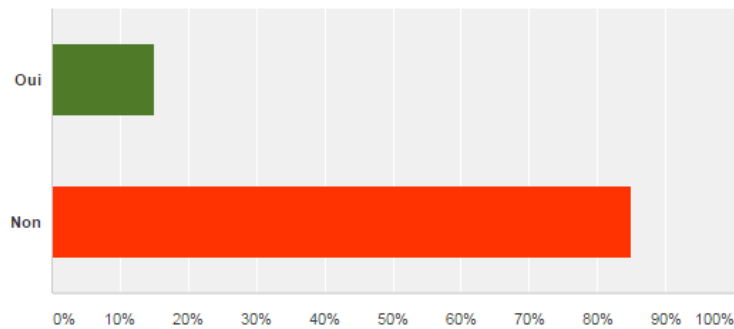


De même, cette hausse attendue des recettes devrait être obtenue sans actionnement du levier fiscal puisque **85%** des petites villes ayant répondu à l'enquête ont choisi de ne pas augmenter leurs impôts.



### Pour 2017, prévoyez-vous d'actionner le levier fiscal?

Réponses obtenues : 133 Question ignorée : 4

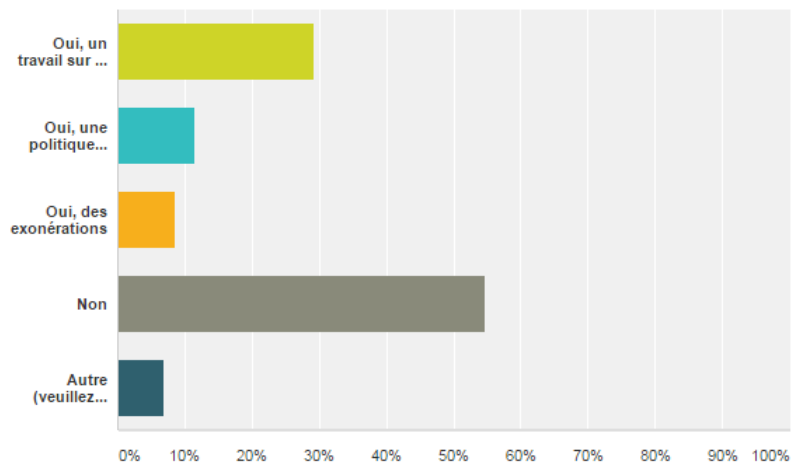


Les dispositifs d'optimisation fiscale peuvent expliquer en partie la hausse des recettes fiscales pour un nombre conséquent des communes puisque **29,2%** d'entre elles ont effectué un travail sur les bases. De nombreux maires constatent la difficulté de ce travail notamment en raison du manque d'accompagnement des directions départementales des finances publiques (DDFiP), qui se trouvent en sous-effectifs. Les maires rappellent que la baisse des concours financiers de l'Etat doit s'accompagner d'un meilleur accompagnement dans l'ingénierie financière et fiscale, ce qui n'est pas le cas dans de nombreux territoires.

Par ailleurs, il est à noter que **11,5%** d'entre elles ont pratiqué une politique d'abattement et **8,4%** une politique d'exonération.

### Avez-vous fait mis en place des dispositifs d'optimisation fiscale?

Réponses obtenues : 130 Question ignorée : 7



## 1.2 Un recul de l'effet ciseaux qui reste provisoire

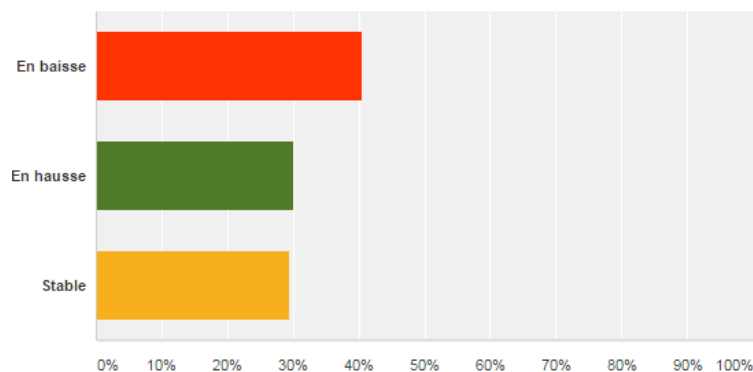
Pour la seconde année consécutive, **l'effet ciseaux qui avait été observé en 2014 et 2015, entre une baisse des recettes et une hausse des dépenses, ne réapparaît pas**. Il s'expliquait en partie pour les dépenses de fonctionnement par la généralisation des rythmes scolaires à la rentrée 2014 et l'encouragement à la signature des contrats aidés.

En 2017, comme en 2016, les petites communes semblent être parvenues, au prix d'efforts importants, à réduire cet effet ciseaux :

- **40,48%** des communes déclarent que leurs dépenses réelles de fonctionnement au budget principal sont en baisse ;
- **29,37%** sont parvenues à les stabiliser ;
- **30,16%** les voient augmenter.

### Par rapport à 2016, vos dépenses de fonctionnement sont-elles (budget principal) :

Réponses obtenues : 126 Question ignorée : 11



**Par rapport à 2016, la principale évolution concerne la part des communes ayant stabilisé leurs dépenses de fonctionnement en 2017. Elles passent en un an de 16 à 30%.** L'étude individuelle des réponses montre d'ailleurs que de nombreuses communes qui ont stabilisé leurs dépenses en 2017 les avaient baissées en 2016. On peut donc s'attendre à ce qu'un nombre croissant de communes continue à les stabiliser. Dès lors, ce résultat semble indiquer qu'une part importante des communes a atteint un équilibre financier qu'il paraît falloir consolider.

La jugulation de l'effet ciseaux a eu des conséquences financières importantes pour les communes en matière de services publics. Les enquêtes précédentes les ont parfaitement illustrées en montrant les coupes budgétaires importantes dans la voirie (30% des communes en 2016 déclaraient réduire leurs dépenses de ce domaine), les écoles primaires et maternelles, notamment pour les rythmes scolaires (29%), la culture (18%), avec comme conséquence directe la cartocrise et l'annulation d'une centaine de festivals culturels en France, l'environnement (18%) ou encore l'action sociale (16%).

En termes de baisse de dépenses de fonctionnement, les secteurs les plus touchés en 2017 sont : la voirie (34,43%), la culture (22,95%) puis l'environnement (16,75%). Les bibliothèques-

médiathèques (14,75%) et les centres de loisirs (14,75%) sont également touchés, ce qui peut indiquer une réduction de la voilure en matière d'activités périscolaires.

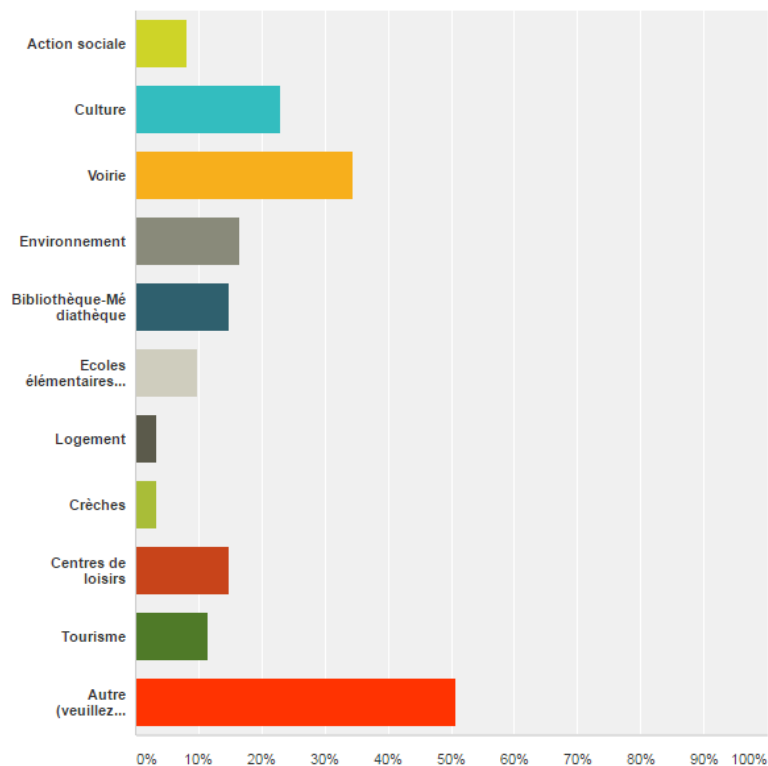
### L'APVF appelle à stabiliser les ressources financières des communes

La perspective de 10 milliards d'euros d'économies sur le fonctionnement des collectivités, annoncée par le nouveau président de la République, apparaît particulièrement inquiétante alors que les équilibres demeurent fragiles après une cure d'économies sans précédent. Pour l'APVF, de nouvelles baisses viendraient porter un préjudice important à des politiques publiques locales essentielles et à la qualité du service public. Aujourd'hui, **l'APVF demande à ce que les efforts récents des communes soient pris en compte et à ce qu'elles bénéficient d'une pause à la fois législative et dans les économies imposées afin de pouvoir consolider un équilibre nouveau tout juste atteint.**

L'APVF s'inquiète également des conséquences de futures décisions qui pourront peser sur les finances locales, notamment en ce qui concerne les rythmes scolaires. En effet, la possibilité d'un désengagement de l'Etat à partir de 2019 inquiète des maires qui ont réussi à mettre en place des PEDT de qualité auxquels leurs concitoyens sont attachés. Remettre en cause les financements ferait porter une charge trop importante sur la commune.

### Si votre commune a opéré des coupes budgétaires, quels sont les services impactés ?

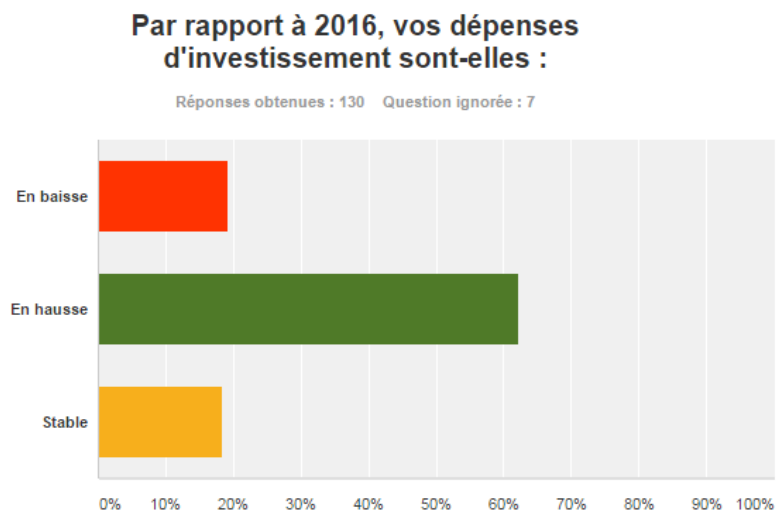
Réponses obtenues : 61 Question ignorée : 76



### 1.3 Le rebond de l'investissement

**L'année 2017 marque une rupture importante dans le domaine de l'investissement.** En effet, les dernières enquêtes de l'APVF entre 2014 et 2016 avaient mis en lumière la baisse des dépenses d'investissement dans les communes pour le début du mandat 2014-2020. 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 confirmé avoir effectivement diminué leurs dépenses d'investissement en 2015 et 42% envisageaient de les diminuer à nouveau. Enfin, dans l'enquête de mai 2016, 53% des petites villes avaient annoncé diminuer leurs dépenses d'équipement l'année dernière.

On constate pour 2017 un rebond des dépenses d'investissement puisque **62%** des petites villes ont prévu de les augmenter.



Cela peut s'expliquer tout d'abord par la stabilisation des dépenses de fonctionnement qui a pu être observée depuis 2016, même si une majorité de villes continue d'être dans une situation difficile. Ensuite, la troisième année d'un mandat, qui constitue le milieu du cycle électoral, est souvent l'année ou une des années les plus favorables dans ce domaine.

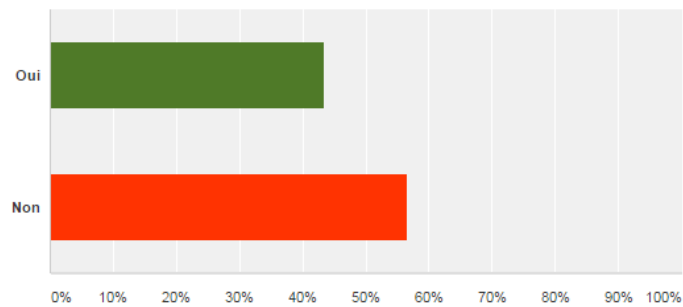
Enfin, une dernière explication peut venir du fait que **43,4%** des communes ont affirmé avoir bénéficié du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL).

#### Pour un maintien du soutien à l'investissement

L'APVF appelle donc, comme elle l'a fait en 2015 et 2016, à maintenir le FSIL, levier important de l'activité économique de nos territoires.

### Avez-vous bénéficié de la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements?

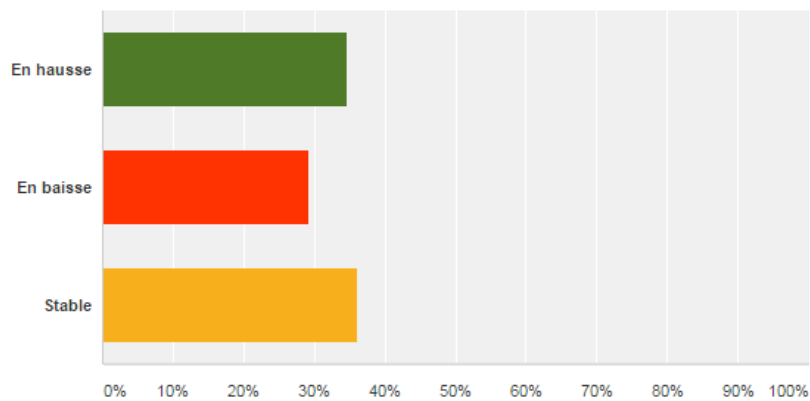
Réponses obtenues : 131 Question ignorée : 6



En matière de recours à l'emprunt, un peu plus de **34,6%** des villes devraient augmenter les sommes empruntées en 2017, contre un peu moins de **29,2%** qui anticipent une baisse de leur demande de prêts.

### Pour 2017, le recours à l'emprunt sera :

Réponses obtenues : 130 Question ignorée : 7



## Partie 2 : La fonction publique territoriale au cœur de la réorganisation des petites villes

### 2.1- La fonction publique dans les petites villes : tableau général

Les petites villes déclarent des effectifs compris entre **20 et 479 agents**. Le maximum d'emplois à temps plein (ETP) dans une commune se situe à 350. En moyenne, les communes entre 2 500 et 25 000 habitants disposent de **145 agents** au total. Le nombre d'agents augmente ou diminue proportionnellement selon la taille des communes. La part des dépenses de personnel dans le budget de fonctionnement varie, elle, de **29% à 64%**, avec une grande majorité de villes situées entre **46 et 54%**. Parmi ces emplois, la part des contractuels varie de **8 à 47%**.

Les nouveaux rythmes scolaires, qui ont largement divisé les élus durant le dernier quinquennat, ont engendré en moyenne entre 2 et 7 nouveaux ETP. Les communes qui ont déclaré le plus grand nombre d'ETP ont souvent mutualisé (22 ETP au maximum). Celles qui déclarent ne pas avoir réalisé d'embauche ont confié la conduite des activités périscolaires à des associations.

#### Pour une meilleure appréhension des spécificités de la FPT dans les petites villes

Dans l'approche de la gestion des effectifs de la fonction publique territoriale, l'APVF note plusieurs biais sur lesquels elle souhaite revenir.

Tout d'abord, il existe un biais statistique dans la description de l'augmentation ou de la baisse des effectifs. En effet, la part du recrutement ou du départ d'un agent est plus forte dans les petites villes du bas de la strate, dont les effectifs sont peu élevés, que dans les grandes collectivités. Les indicateurs en pourcentage, souvent utilisés par les administrations ou les instituts de statistiques, devraient être pondérés afin de mieux appréhender la gestion des ressources humaines dans les petites villes et de mieux adapter les objectifs fixés.

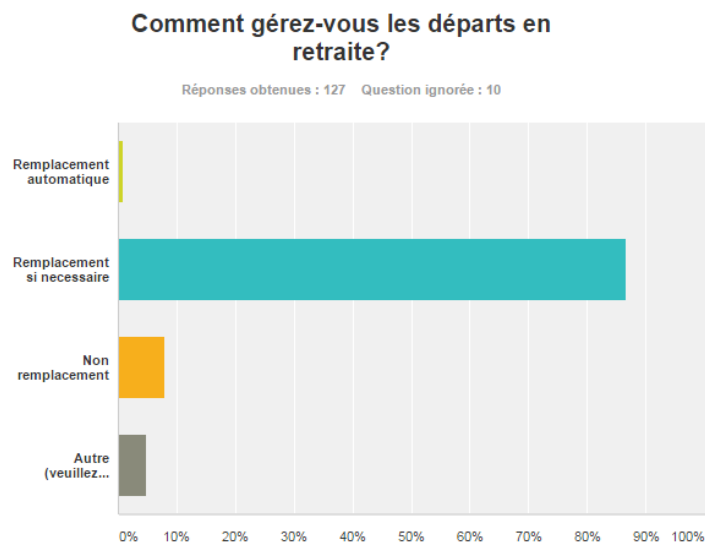
D'autres indicateurs doivent également être pris en compte dans l'approche de la gestion des effectifs des petites villes, notamment le taux d'encadrement par 100 habitants. Par ailleurs, les leviers de gestion sont plus difficiles à actionner dans les petites villes. Par exemple, les non-remplacements ne peuvent s'effectuer que lors de départs, qui, dans les petites collectivités, sont peu nombreux. Cette donnée doit être prise en compte dans le cadre des efforts que le président Macron a annoncé vouloir demander aux communes durant le prochain quinquennat.

## 2.2- La gestion des effectifs

Alors que les derniers chiffres publiés sur la fonction publique territoriale tendent à montrer que les effectifs ont baissé, hors contrats aidés, de -0.3%, les maires des petites villes ont fortement participé à l'effort de stabilisation ou de réduction des effectifs et à la diminution de la part des frais de personnels dans le budget de fonctionnement.

Ainsi, selon le focus de l'enquête sur les finances locales de 2017, **53,8%** des communes ont stabilisé leurs effectifs quand **33,8%** les ont diminués. Seules **12,3%** des communes ont augmenté leurs effectifs. Ces chiffres démontrent bien l'important effort de maîtrise des effectifs de la fonction publique qui a été engagé par les petites villes.

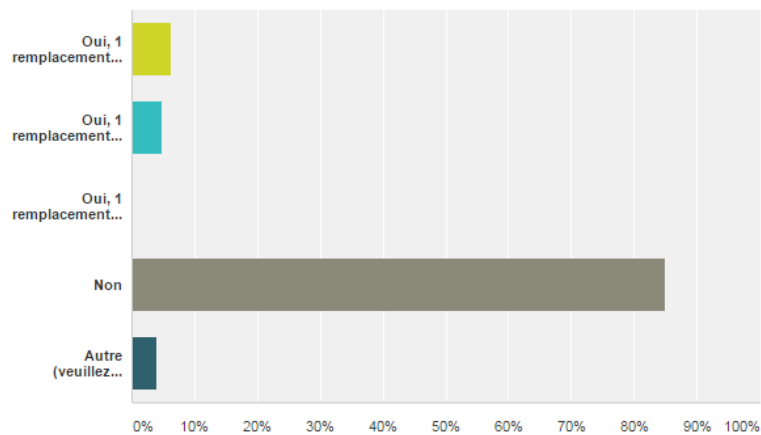
Dans de nombreuses communes de la strate, les départs à la retraite ou volontaires ne sont plus systématiquement remplacés. Il s'agit ici d'un dénominateur commun de la plupart des petites villes qui ont participé aux différentes enquêtes menées par l'APVF. Ainsi, les remplacements ne sont effectués que si nécessaires pour **86,6%** d'entre elles. Seule une commune répondante annonce faire un remplacement systématique. Le non-remplacement est lui utilisé systématiquement par **7,87%**.



Il est toutefois intéressant de noter que, contrairement à l'esprit de la révision générale des politiques publiques (RGPP), **84,9%** des communes ont choisi de ne pas fixer d'objectifs chiffrés en matière de non-remplacement. **6,3%** des communes ont fixé un objectif d'un remplacement sur deux et **4,7%** d'un remplacement sur trois.

### En cas de remplacement si nécessaire ou de non remplacement des départs en retraite, la commune a-t-elle mis en place des objectifs chiffrés?

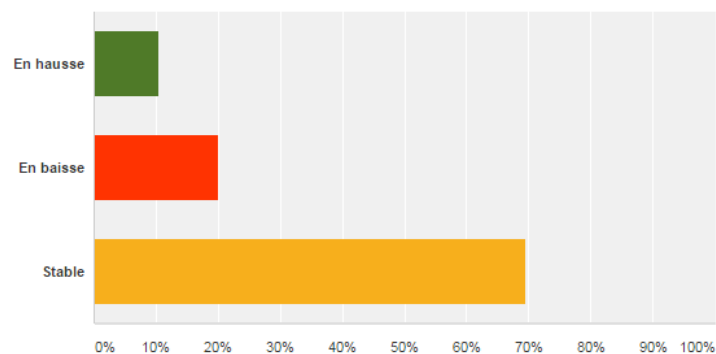
Réponses obtenues : 126 Question ignorée : 11



Dans l'ensemble des villes ayant répondu, la part des contractuels devrait rester stable pour **69,3%** d'entre elles. **20,1%** des communes devraient réduire cette part et **10,4%** l'augmenter. A noter que cette enquête a été menée avant l'annonce du possible retour à la semaine de quatre jours dans les écoles maternelles et primaires dès septembre 2017, ce qui pourrait avoir un impact sur les résultats selon l'ampleur du mouvement de retour à quatre jours, qui doit rester marginal selon le ministre.

### Pour 2017-2020, le nombre de contractuels devrait être:

Réponses obtenues : 125 Question ignorée : 12



Selon l'enquête sur les budgets des petites villes de 2016, si 58% des communes ont eu recours à des emplois aidés, ces embauches répondent à une logique de réduction des coûts, puisqu'elles venaient souvent remplacer un titulaire ou un contractuel, permettant une diminution de la charge de l'ETP pour la commune.

Enfin, parmi les autres moyens de réduire la part des effectifs dans le budget de fonctionnement, on peut citer la réduction des heures supplémentaires.

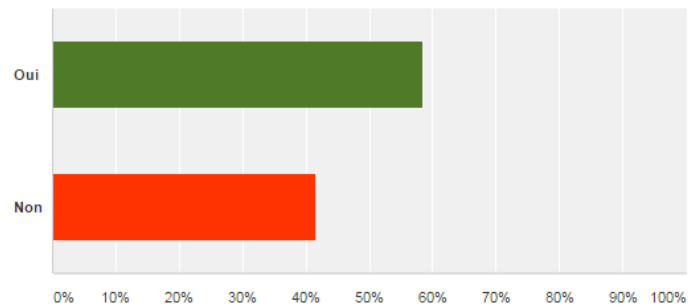


## 2.3- La réorganisation des services

Les mutualisations entre services constituent l'un des outils principaux de cette réorganisation. Ainsi, **58,5%** des communes les ont utilisées. Cela a pu se concrétiser par un travail sur la polyvalence des agents ou par des fusions de directions.

### Avez-vous développer une politique de mutualisation des services?

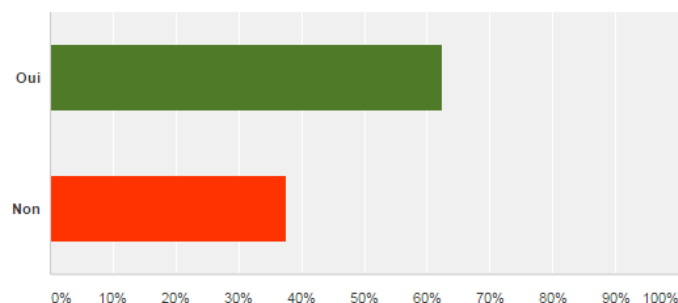
Réponses obtenues : 123 Question ignorée : 14



Dans **62,3%** des cas, elles ont pu noter des économies, plus ou moins substantielles.

### Si oui, avez-vous pu observer des économies?

Réponses obtenues : 77 Question ignorée : 60



Dans le cadre de la réorganisation de leurs services, peu de villes ont eu recours aux fermetures totales ou partielles de services. **79,5%** déclarent ne pas avoir utilisé ce levier. Seules **11,8%** ont eu recours à des fermetures partielles et **2,3%** à des fermetures totales. 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.

Enfin, certaines villes ont choisi d'externaliser certains services. Cela a pu concerner les services informatiques ou d'entretien des locaux municipaux.

Ecriture et réalisation : Erwann CALVEZ, Chargé de mission APVF

Contact : 01.45.44.00.83 / [ecalvez@apvf.asso.fr](mailto:ecalvez@apvf.asso.fr)

