

# Conférence régionale pour l'emploi

Blois, 5 novembre 2015

Comment adapter la gestion des  
ressources humaines aux contraintes  
budgétaires ?



- La contrainte budgétaire sur les finances publiques s'inscrit dans la durée

# Perspective

---

- **Dette publique : 1672 Md€**
- **Déficit annuel : 90 Md€ sur un budget de 350 Md€**
- **Sécurité sociale : 224 Md€**

Contexte global

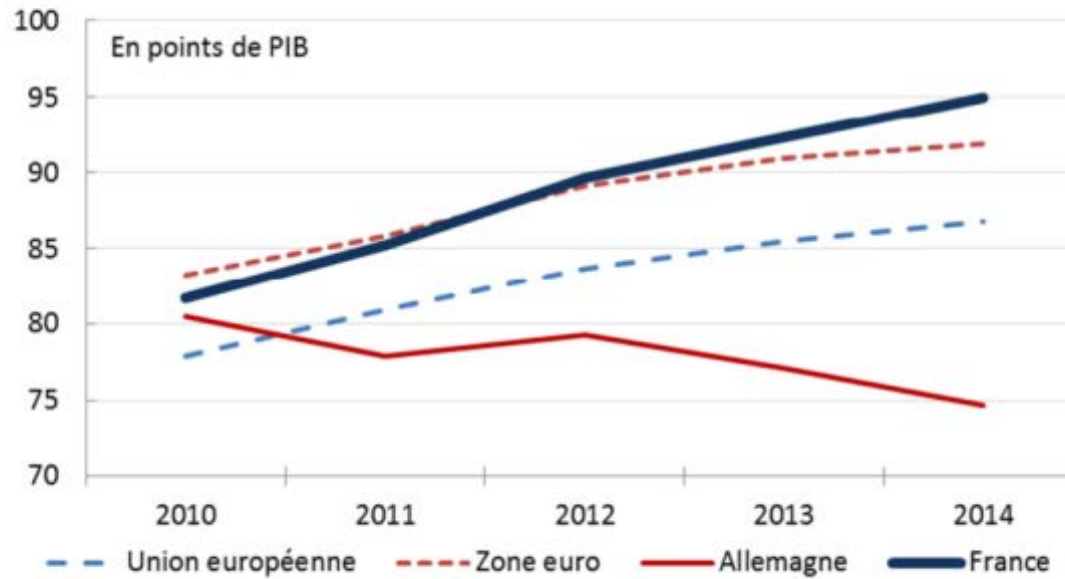
---

- Le débat oppose interventionnistes et libéraux, John Keynes et Adam Smith, depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle
- On ne tranchera pas ici...
- Mais le niveau d'endettement de la France est élevé, comparativement à celui de nos voisins
- *“La France souffre de la maladie des déficits”*  
Philippe Seguin

# Un sujet politique

---

## Dettes publiques

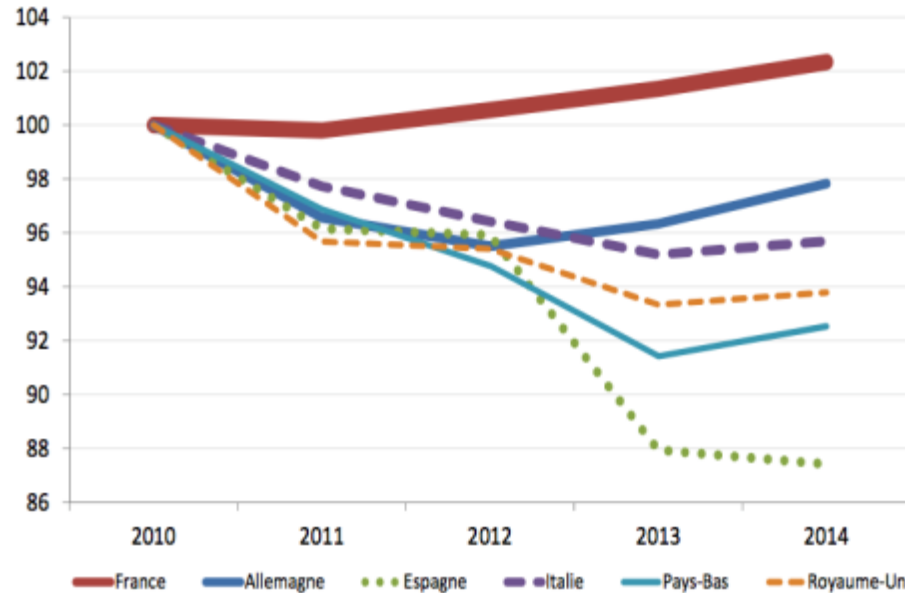


Source : Cour des comptes d'après données Eurostat

# Une dette élevée

---

## Dépense réelle<sup>(6)</sup> dans les principaux pays d'Europe en base 100 en 2010

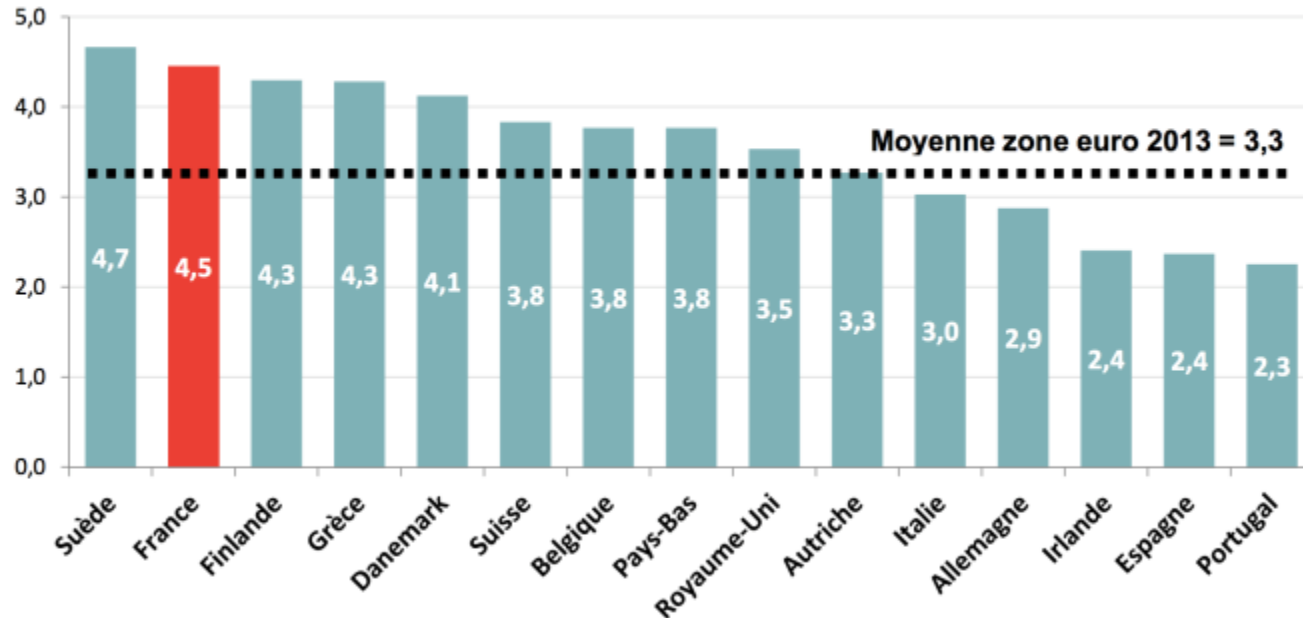


Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (comptes nationaux en base 2010, IPCH)

# Des dépenses élevées

---

## L'INVESTISSEMENT PUBLIC EN 2014 (en % du PIB)



Source : Cour des comptes d'après Eurostat

# Un investissement soutenu

- En théorie, une dette publique est insoutenable quand l'État devient incapable de financer sa dette publique y compris en levant des impôts nouveaux. Mais, comme la capacité à lever des impôts fait partie des attributs de tout État moderne, l'insoutenabilité au sens strict n'est pas une perspective à laquelle la France doit faire face dans un avenir prévisible.

# Une dette soutenable ?

---



- Mais on peut parler d'insoutenabilité de manière moins stricte lorsque le coût de financement de la dette publique croît significativement avec l'élévation de la dette


# Une dette soutenable ?

---

- parce que les primes de risque exigées par les marchés commencent à s'accroître avec la dette (c'est ce qui s'est produit en 2010 en Grèce ou en Irlande) ;
- parce que le coût en termes de croissance de lever de nouveaux impôts devient sensible ;
- parce que les coûts sociaux ou en termes de croissance des coupes dans les dépenses deviennent significatifs.

# Une dette soutenable ?

---



L'augmentation de la dette publique entraîne une augmentation de la charge de la dette, qui réduit les marges de manœuvre futures de la politique budgétaire et sa capacité à maintenir une influence contracyclique à court terme.

# Une dette soutenable ?

---

- Une dette excessive risque de conduire à une éviction de l'investissement privé, à une hausse des taux d'intérêt, à un surcroît d'inflation et, dans des cas extrêmes, à un défaut de paiement de l'État.

# Une dette soutenable ?

---

- Une baisse de 1 point de l'inflation, si elle porte aussi bien sur les prix des produits importés que sur ceux des produits domestiques et si elle n'a pas été anticipée, peut accroître le déficit d'environ 5 Md€ la même année.

# Une dette soutenable ?

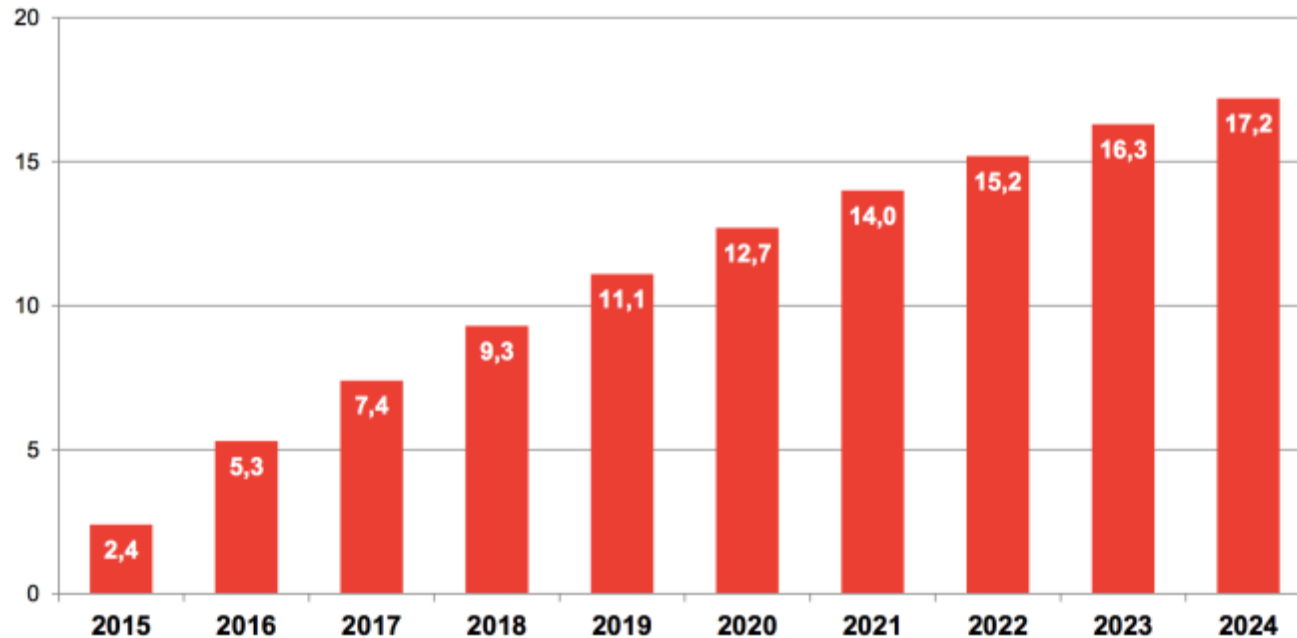
---

- Une croissance moins forte se traduit mécaniquement par de moindres recettes publiques, notamment au titre des prélèvements sur la consommation et sur la masse salariale, ainsi que par une hausse de certaines dépenses, notamment les indemnités de chômage.

# Une dette soutenable ?

---

## IMPACT D'UN CHOC DE TAUX DE 100 POINTS DE BASE EN 2015 SUR LA CHARGE D'INTÉRÊTS (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après projet annuel de performance de la mission « Engagements financiers de l'État » pour 2016

# Une dette soutenable ?

---

- On pourrait en débattre longuement... On pourrait, par exemple, sortir de l'UE...

Une dette soutenable ?



- Les autres pays d'Europe ont mené des réformes vigoureuses de l'action publique.
- Sur la masse salariale publique, les taux de non-remplacement des départs à la retraite ont été beaucoup plus élevés qu'en France et les rémunérations ont été parfois diminuées.
- Dans certains pays, des plans de départs ont également été mis en œuvre.

## Des réformes plus ambitieuses ailleurs

---

- Parmi les pays dont le déficit public était supérieur à 3,0 % du PIB en 2013, la France est le seul de l'Union européenne, avec la Croatie, où il augmente en 2014.

# Un mal chronique

---

- En Allemagne, l'excédent du compte des administrations publiques est passé de 0,1 % du PIB en 2013 à 0,2 % en 2014.
- Le déficit est passé de 5,8 à 5,4 % du PIB au Royaume-Uni
- de 2,8 à 3,0 % en Italie.

# Un mal chronique

---

- Un combat difficile en France

# Réduction des déficits

---

- Pour parvenir à baisser durablement le poids des dépenses dans le PIB, les réformes doivent reposer sur des choix explicites, être partagées par l'ensemble des administrations publiques et viser une plus grande efficacité des dépenses, notamment par un meilleur ciblage de leurs effets et la suppression des redondances dans l'action publique. (Cour des comptes 2015)

# Des réformes plus ambitieuses s'imposent

---

- Eco-taxe, DGF, fiscalité locale, valeurs locatives...  
Les exemples de réformes avortées ou réduites à leur plus simple expression sont nombreux

# La réforme impossible ?

---

- Le programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne en avril 2014 prévoyait de ramener le déficit public de 4,3 % du PIB en 2013 à 3,8 % en 2014 et 3,0 % en 2015.

(Source Cour des comptes)

# Budget de l'Etat en 2014

---

- **Or la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 retient un déficit public égal à 4,4 % du PIB en 2014, après 4,1 % en 2013.**

2014 : croissance (0,2%) et inflation (0,4%)  
moindre que prévue

(Source Cour des comptes)

# Des prévisions non tenues en 2014

---



- Les élus locaux aiment rappeler que :

**« Les collectivités appliquent la règle d'or et ne s'endettent que pour investir ».**

C'est vrai, contrairement à l'Etat qui emprunte pour son fonctionnement.

# L'argument de la règle d'or

---

- Sauf que les transferts de l'Etat aux collectivités représentent un tiers du budget de l'Etat.
- Autrement dit, les collectivités, qui appliquent la règle d'or et n'empruntent que pour investir, sont financées à hauteur de la moitié de leurs ressources par l'Etat qui lui emprunte massivement...

## L'argument de la règle d'or

---

- **Transferts de l'Etat 102 milliards en 2014**
- **Sur un budget global de l'Etat de 350 Md€ (environ)**

Etat et CL sont sur le même bateau

---

- **Dette publique : 1672 Md€**
- **Dont collectivités locales : 186 Md€ (9%) (15 à 20 Md€/ an)**
- **10%, ce n'est pas rien...**

**Contexte global**

---

- En leur qualité d'administrations publiques locales, les collectivités territoriales et leurs groupements sont concernés, au même titre que l'État et les organismes de sécurité sociale, par le respect des engagements européens de la France.

**Pacte européen de stabilité et de croissance de 1996 révisé en mars 2005 et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012 par les chefs d'État et de gouvernement de 25 États membres de l'Union européenne**

# Ce que dit le pacte européen de stabilité

---

- Comme l'Etat ne peut encadrer les dépenses des collectivités, souveraines, il a décidé de procéder à la maîtrise de ces dépenses par la réduction de leurs recettes

## La stratégie du garot

---

- Reste à espérer, pour l'Etat, que les collectivités ne compensent pas ces baisses inédites par un recours accru à l'endettement ou aux hausses d'imposition...

## La stratégie du garot

- 2014 : - 1,5 Md€
- 2015 : - 3,4 Md€
- **Soit 10,75 Md€ de baisse de la DGF entre 2015 et 2017**

Loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019.

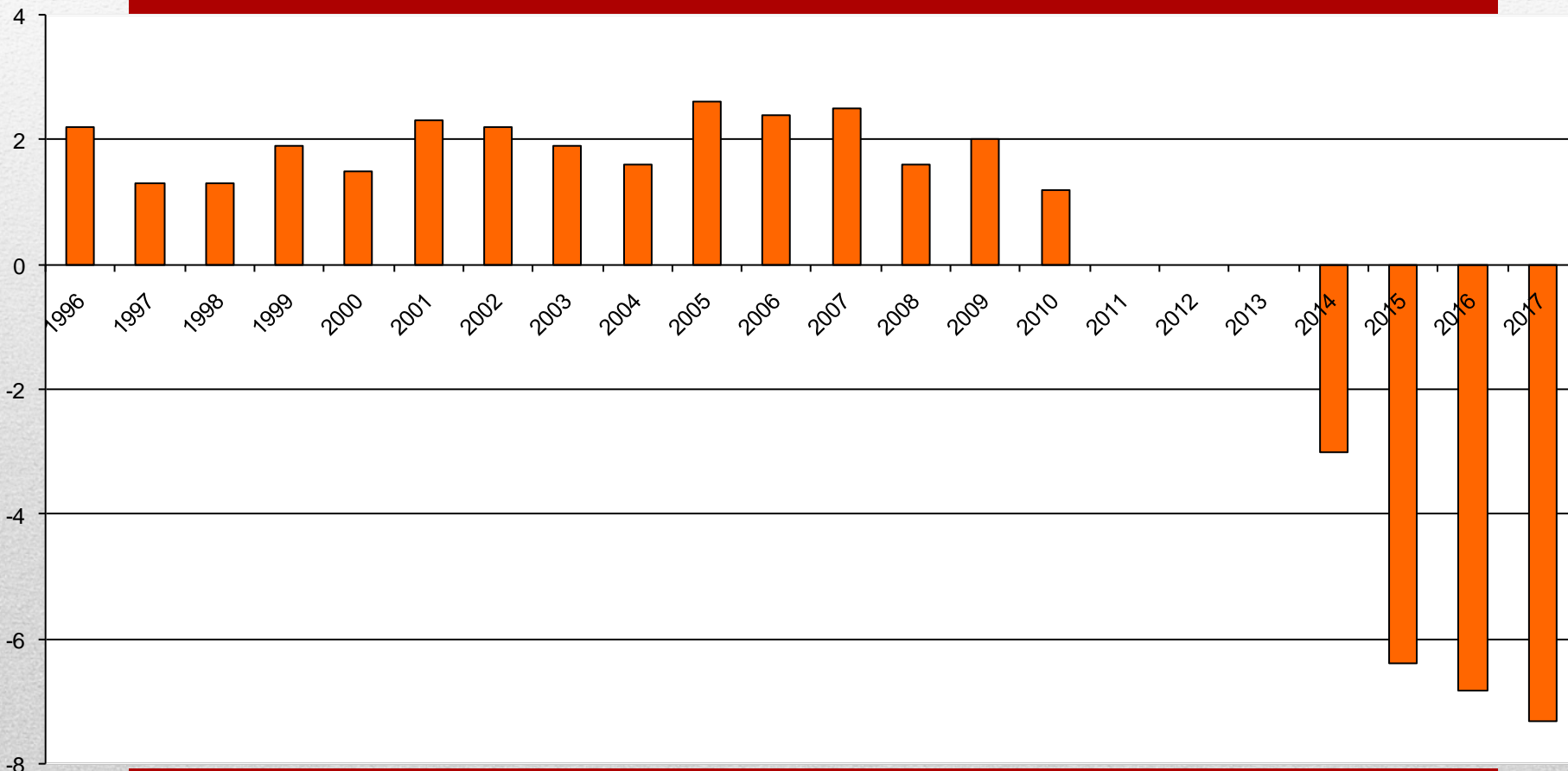
## Baisse inédite de la DGF

---



# L'inéluctable solidarité financière des comptes publics

**EVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES**  
(Indexation en pourcentage)



- Une réduction moyenne de 50% de l'épargne brute.
- Epargne brute : recettes réelles de fonctionnement moins dépenses réelles de fonctionnement, autrement dit le « bénéfice » pour une entreprise, qui permet d'investir et donne une juste mesure de la santé financière d'une collectivité

# Tous concernés

---

- La baisse de la DGF est proportionnelle au montant de DGF perçu / La contribution à la réduction des déficits croît donc avec la taille des collectivités
- Ce à quoi s'ajoute la péréquation horizontale (Fpic)

# Les petits et les grands

---

- Marylise Lebranchu a annoncé mardi 3 novembre 2015 aux élus franciliens que le report de la réforme de la DGF impliquait un retour à la montée en charge initiale du FPIC

Fpic : une marche haute

- Montée en charge du Fpic :
- 2012 : 150 M€
- 2015 : 750 M€
- 2016 : 1,150 Md€

Fpic : une marche haute

# 1995/2005 : une conjoncture exceptionnelle

---

- Des taux d'intérêt en forte baisse: de 10% à 2% pour les taux courts; de 10% à 4% pour les taux longs
  - Un fort dynamisme fiscal : des bases en progression de 5% en moyenne
  - Une fiscalité indirecte en vive progression: doublement des droits de mutation
  - Des hausses des taux importantes
  - L'émergence de nouvelles recettes étatiques
-

## **2005/2008 : fin de mandat, crise financière**

- des taux d'intérêt en hausse: de 2% à 4% pour les taux courts et jusqu'à 5% pour le LT
- une fiscalité indirecte dépendante de la conjoncture : droits de mutation en baisse en 2009

## **2009/2011: le début de la rigueur**

- Maitrise des dépenses de fonctionnement
  - Hausse des taux d'imposition
  - Dépenses d'investissement sous contrôle
-

# **2012/2014: fin de mandat très douloureuse**

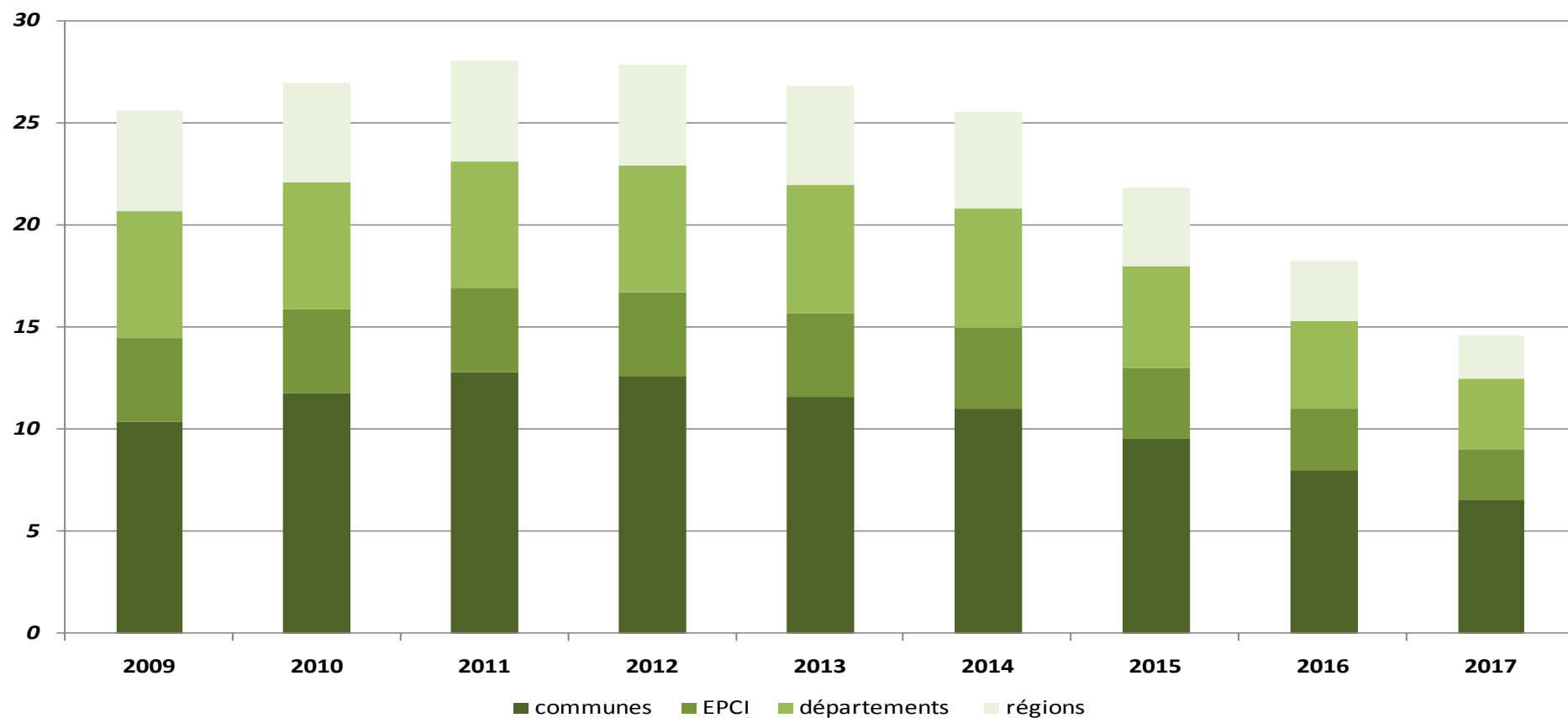
- **Une fiscalité indirecte dépendante de la conjoncture :  
Écroulement des droits de mutation**
  - **La péréquation horizontale**
  - **Fin de la hausse de taux d'imposition**
  - **Atonie fiscale**
  - **Dotations en baisse**
  - **Dynamique des dépenses de fonctionnement pré-électorale**
-



# Effet structurel de ciseaux + baisse de la dgf

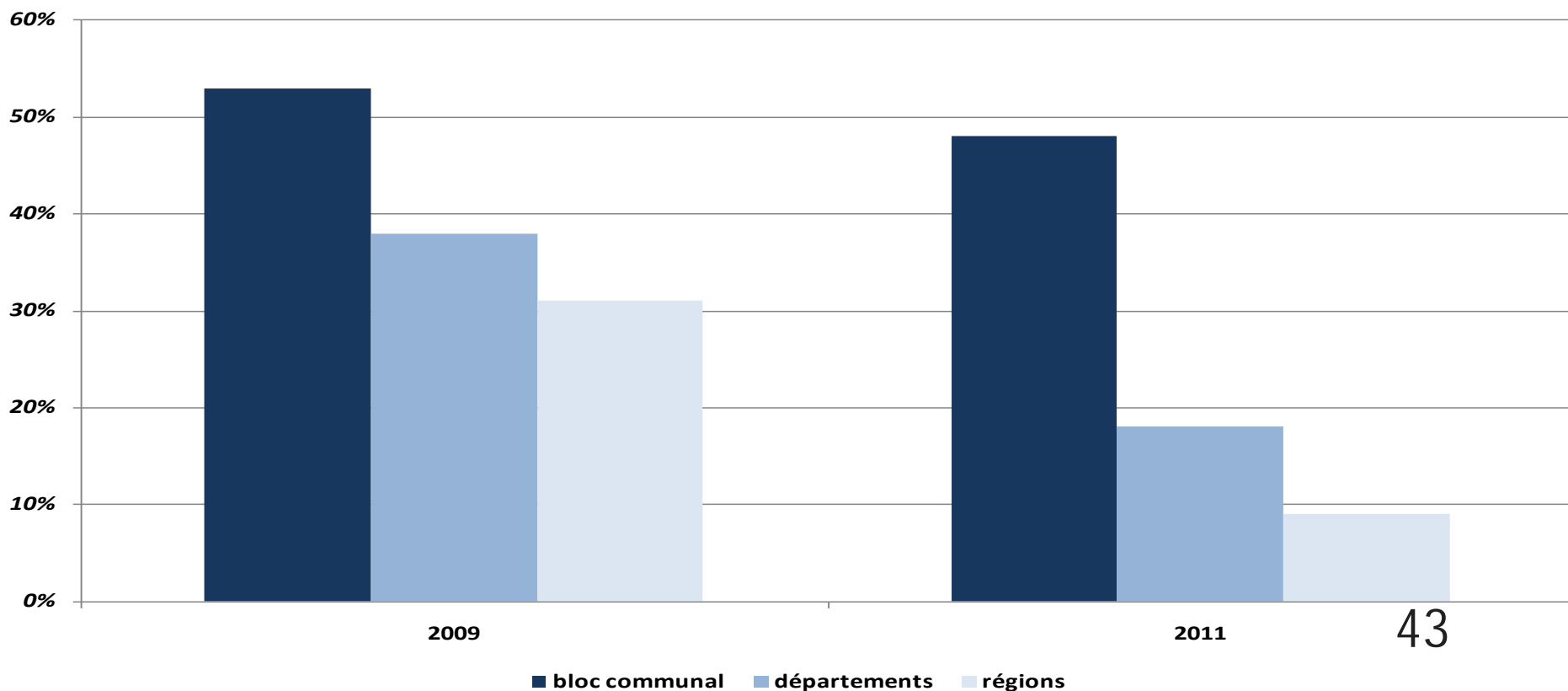
en mds d'euros


## Epargne brute des collectivités locales à périmètre constant



# La fiscalité ne sera pas la réponse

## Autonomie fiscale des collectivités



- 
- « Il n'est pas tenable que les dépenses de fonctionnement des collectivités locales augmentent à nouveau de 3%, c'est-à-dire le même niveau depuis 3 ans »
  - « Je demande donc aux collectivités locales de mieux maîtriser l'évolution des dépenses de gestion, notamment par la mutualisation des services »,
  - « Mais, en contrepartie, je vous affirme que le gouvernement sera à vos côtés pour préserver et accompagner l'investissement local ».

Manuel Valls, août 2015

---

- **10% les marges de manœuvre à trouver compte tenu de la baisse des dotations, de l'atonie fiscale et de la hausse mécanique de nombreuses dépenses.**

A la recherche des 10%  
perdus

---

- - **0,2 points de PIB** de besoins de financement des APUL en 2014
- Essentiellement dû à un moindre investissement : - **9,8%**

Des efforts déjà entrepris

**+ 5% à Lyon (BP 2015)**

**+ 23% sur le foncier bâti à Lille  
(BP 2015)**

**C'est donc une possibilité, mais  
pas illimitée...**

**Augmenter les impôts ?**

---

# Les traditionnelles marges de manoeuvre

*Politique achats / optimisation de l'actif*

*tarification / micro-fiscalité*

*mécénat / ingénierie financière*

*mutualisation?*

---

- **Mais la masse salariale représente couramment 50% des dépenses de fonctionnement communales.**

Et...

- 42% de la hausse des frais de personnel des collectivités locales en 2014 dus à des décisions locales selon la Cour des comptes

(Rapport d'octobre 2015)

- Soit 1 Md€ sur 2,4 Mds

# Dépenses de personnel

---



- C'est possible.

Agir sur la masse  
salariale

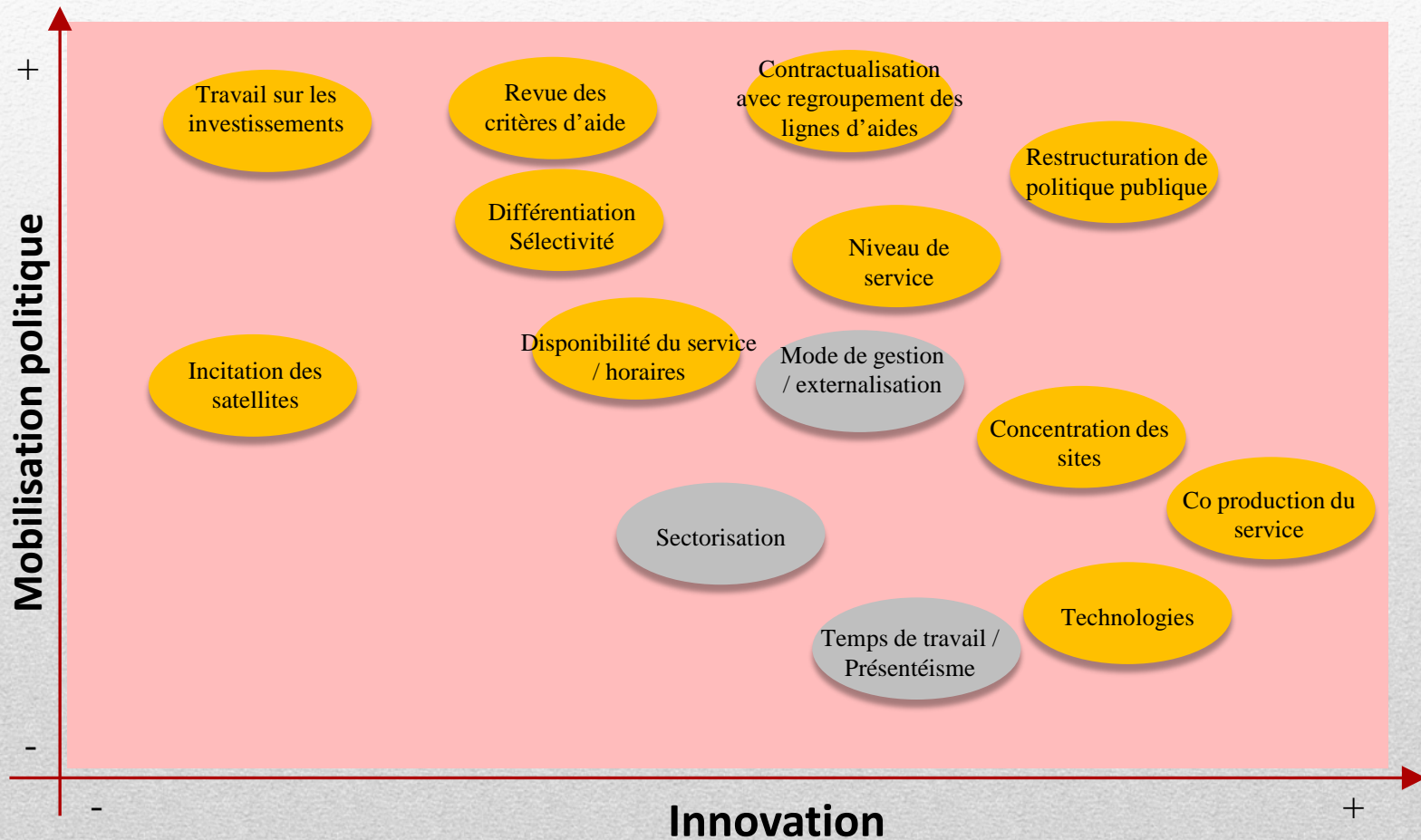
---

- **Bien souvent, il ne s'agira pas de supprimer un service public, un équipement, une prestation, mais d'en modifier l'intensité**

**Revisiter avec l'exécutif  
le niveau des politiques  
publiques**

---

# Revisiter les politiques publiques et le niveau de qualité



- On peut jouer sur :

**Amplitude d'ouverture des services publics**

**Fréquence d'une prestation**

**Nombre de guichets ouverts**

**La question des temps d'ouverture**

---

- Réduire de 6h le temps d'ouverture hebdomadaire de la piscine, par exemple, équivaut à supprimer une dizaine d'ETP annuel

Réduire l'amplitude  
horaire

---

- **Veiller à leur acceptation sociale par le personnel de la collectivité et en particulier ses représentants.**
- **Veiller à leur impact socio-économique :** sur la population et singulièrement sur les usagers
- **Au bon timing**
- **Au niveau de complexité**
- **Au niveau de l'économie réalisée**

**Des mesures à expliquer**

---

- **Il est essentiel que toutes mesures d'économie soient validées et portées par l'exécutif.**
- **Il en va de la crédibilité de l'administration dans sa posture d'accompagnement.**

**Des mesures à expliquer**

---

- Certaines villes ont institué un rendez-vous quinquennal, lors duquel l'évolution de l'agent au cours du quinquennat à venir est abordé, afin de mettre en équation ses compétences, ses souhaits et les besoins de la collectivité.

# Une vraie GPEC

---



- Stabiliser la masse salariale signifie réduire de 2% par an la masse salariale, qui augmente de 2% par an via le GVT. Soit de 12% sur la totalité du mandat.
- Stabiliser les effectifs, c'est voir sa masse salariale augmenter de 2% / an !

# Une vraie ingénierie sociale

---

- Evolution de la masse salariale
- Taux d'absentéisme
- Répartition entre emplois permanents et non permanents
- Répartition par grade
- Evolution des moyens variables (heures supplémentaires, remplacement, vacations, jobs d'été, taux de précarité)
- Taux d'avancement d'échelon, de grade et de promotion chaque année
- Taux de poste vacants

# Photographier l'existant

---

- Capacité de désendettement de 150 ans
- Division de l'épargne brute par 10 entre 2010 et 2013
- Croissance des personnels (commune + agglo de 32,4% entre 2007 et 2013)
- 377 embauches en 2013
- Alors que le BP2013 n'avait prévu que 74,7 millions de dépenses de personnel, le réalisé 2013 s'est hissé à 82,9 millions d'euros.
- Doublement des dépenses d'équipement hors dette passées de 33 M€ en 2007 à 70 en 2013.

# L'exemple d'Argenteuil

---

- Non renouvellement de 160 contrats actés en 2014 et de 400 sur la période 2014 - 2016
- Hausse de la durée du travail de 2h / semaine pour les 2400 agents
- Cession du patrimoine disponible de 10 M€ sur 5 ans
- Réduction de l'événementiel
- Réduction des frais de communication et de réception

# L'exemple d'Argenteuil

---

- Optimisation des moyens généraux (baisse d'abonnement, réduction de flotte de véhicule, renégociation de marchés, réduction de location de matériel)
- Politique tarifaire
- Cellule achats
- Renégociation DSP
- Investissements divisés par 3


## L'exemple d'Argenteuil

---

- Après avoir vécu les 30 glorieuses depuis les lois de décentralisation portées par Gaston Defferre, les collectivités doivent affronter une nouvelle contrainte qu'elles n'ont jamais connue.

# Conclusion

---



Fortes de la libre administration dont elles bénéficient, elles conservent leur destin en main et peuvent faire appliquer leur propre choix.

Mais banaliser la contrainte, la sous-estimer serait sans doute une erreur. Elle est surmontable, à condition de tout mettre en œuvre pour y faire face.

# Conclusion

---

- Face à ce climat anxiogène, il paraît indispensable pour la collectivité de disposer :
- **d'un véritable et clair projet d'administration**, feuille de route collective dont les dirigeants doivent favoriser l'appropriation.
- **d'une direction des processus et des méthodes** pour accompagner les différents centres de responsabilité et exercer un rôle d'objectivation des vertus économiques du projet
- **d'une communication interne porteuse de sens**

# Conclusion

---