Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

CONCOURS INTERNE DE REDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2019

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur l'un des domaines suivants, au choix du candidat lors de son inscription :
a) Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales ;
b) Le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales ;
c) L'action sanitaire et sociale des collectivités territoriales ;
d) Le droit civil en relation avec les missions des collectivités territoriales.

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

DOMAINE : FINANCES, BUDGETS ET INTERVENTION ÉCONOMIQUE

INDICATIONS DE CORRECTION

Sujet :

Vous êtes rédacteur territorial à la direction des finances de la ville d'Admiville (26 000 habitants).

La Maire de la commune, qui ne fait pas partie des collectivités ayant signé un contrat avec l'État pour la limitation de l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, entend faire de la maitrise de celles-ci une priorité.

Dans ce cadre, le directeur des finances vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur la maitrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

1) Présentation du sujet

Ce sujet, particulièrement d'actualité, fait écho aux injonctions faites aux collectivités de prendre part à la maitrise de la dépense publique française. Elles se sont traduites par la contractualisation entre l'Etat et les grandes collectivités sur une limite de 1,2% de hausse par an. Plus généralement, la thématique de la maitrise des dépenses de fonctionnement renvoie à une préoccupation permanente des collectivités, qui recourent de plus en plus à l'autofinancement pour mener à bien leurs missions.

2) Analyse de la mise en situation et du dossier

Le dossier permet aux candidats de présenter les enjeux généraux du sujet, mais aussi d'aborder des pistes plus opérationnelles de maitrise de leur dépenses de fonctionnement (masse salariale, achats, dématérialisation, renforcement du pilotage).

Document 1 : « 70% des collectivités s'engagent dans la contractualisation financière avec l'État »

Ce communiqué de presse des services du Premier ministre présente le dispositif de contractualisation, opérée entre l'Etat et 228 collectivités territoriales, par lequel celles-ci s'engagent à limiter l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2% par an jusqu'en 2022. Ces collectivités (121 communes, 55 grands EPCI, 43 départements et 9 régions), représentent 70% des collectivités ayant des dépenses réelles de fonctionnement supérieures à 60 millions d'euros. L'objectif de hausse maitrisée fixée par le gouvernement s'adresse toutefois à toutes les collectivités territoriales, même celles non concernées par la contractualisation.

Document 2 : « Vigilance maintenue pour les finances des collectivités territoriales »

Le rapport « inter-juridictions » financières 2018 fait le point sur la situation des finances des collectivités territoriales. Celles-ci ont connu une amélioration récente, du fait de la fin de la baisse des dotations de l'Etat (baisse de 19% de 2014 à 2017), du faible taux de croissance annuelle des dépenses locales (0,3% entre 2013 et 2017) et du dynamisme des ressources fiscales. L'ensemble de ces facteurs a entrainé une augmentation de l'épargne brute et une reprise de l'investissement en 2017 (+10% contre -20% de 2015 à 2017).

Le plafond de dépenses de fonctionnement des collectivités à partir de 2018 (+1,2%) apparait tenable d'après les cours, qui font toutefois quelques préconisations. Pour l'Etat, l'extension du champ de la contractualisation aux budgets annexes locaux et pour les collectivités territoriales, la poursuite des efforts d'économie par une action sur les effectifs, les temps de travail, le régime indemnitaire, les achats de biens et services...

Document 3 : « Rapport d'observations définitives et sa réponse : commune de Lille »

Cet extrait de rapport de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France sur la gestion financière de la ville de Lille traite de ses charges de fonctionnement et de leur évolution. On y apprend ainsi que les charges de gestion courante de la commune ont suivi une variation annuelle moyenne d'1% de 2012 à 2016. Si les dépenses nettes de fonctionnement augmentent dans certains domaines (action sociale, animation et loisirs), la cour note également une tendance à la baisse des achats courants, et notamment des dépenses de carburant (-31%), d'eau (-14%), ou de transport (-57%). Cela peut notamment s'expliquer par la mise en place d'une politique achat s'appuyant sur un travail d'optimisation économique proposé par le service achats institué en 2009. La centralisation plus large de l'achat et le recrutement de professionnels auraient permis des économies de consommation et sur les prix de l'ordre de 500 000 €.

Document 4 : « Dossier : réduire les dépenses de fonctionnement » (extrait)

Ce dossier de la Gazette des communes propose un panorama des principaux postes de dépenses de fonctionnement des collectivités sur lesquels des économies sont possibles. Il constitue un document pivot pour le traitement du sujet. Sont ainsi évoqués :

- La masse salariale : les frais de personnels représentaient en effet 36% des dépenses de fonctionnement en 2016. Le premier levier d'économies demeure le non remplacement des départs en retraite, qui a par exemple permis à la région Île-de-France d'économiser 1,39 million d'euros par an. La diminution des heures supplémentaires (ou leur récupération) et du recours

aux remplacements saisonniers est aussi largement pratiquée. La lutte contre l'absentéisme (qui couterait environ 1% de la masse salariale) est un gisement d'économie encore peu exploité. La régularisation du temps annuel de travail (1607 heures) induit également des économies indirectes (redéploiement de missions, non-recrutements). Dématérialisation et réorganisation de services sont aussi évoquées. Toutefois l'ensemble de ces leviers comportent le risque d'un coût social important : conflit social, démotivation, absentéisme peuvent annihiler toute économie pour la collectivité.

- La maitrise de l'endettement : les frais financiers (intérêts) constituent en effet des dépenses obligatoires de fonctionnement pour les collectivités territoriales. Les intérêts pesaient en 2015 4,6 mds € soit environ 3% des dépenses de fonctionnement. Certaines collectivités cherchent donc à optimiser la gestion de leurs frais financiers : instruments de couverture pour des échanges de taux, renégociation ou remboursement anticipé auprès des établissements prêteurs... Si une simple baisse des investissements n'est pas une solution tenable à long terme, le recours aux prêts et aux investissements fait néanmoins désormais l'objet d'une anticipation plus poussée sur les frais de fonctionnements induits à moyen et long terme.

- Les achats : l'optimisation de cette fonction pourrait permettre des gains de 1,9 milliards sur trois ans pour les collectivités territoriales selon un rapport de 2016. Les achats liés aux dépenses de fonctionnement s'élèvent en effet à 30 milliards d'euros chaque année. De quoi envisager des économies réelles. Celles-ci ne peuvent se faire sans une montée en compétence des acheteurs des collectivités : l'analyse fine du besoin et le sourcing (échange en amont avec les éventuels fournisseurs) en sont les outils essentiels. Les groupements de commandes (particulièrement efficaces pour l'énergie) ou un recours pertinent aux centrales d'achats sont également des pistes à creuser.

- La dématérialisation : aux gains évidents sur la consommation de papier ou l'affranchissement des courriers (30 000 euros d'économies pour la ville d'Aix-en-Provence), peuvent s'ajouter des économies plus importantes grâce au temps dégagé pour les agents par des outils plus fluides, et aux réorganisations pouvant être par conséquent envisagées. Il est toutefois nécessaire de bien évaluer le besoin, et de former correctement les équipes à l'utilisation des nouveaux outils numériques.

Document 5 : « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? »

Concernées directement par l'effort de redressement des finances publiques et les engagements européens de la France, les collectivités territoriales se sont ces dernières années saisies très largement de la question de la maitrise globale de leurs dépenses, sensibilisées par la dégradation de leurs propres situations financières. Il transparait de l'étude menée par trois chercheurs que les deux tiers des solutions de recherches d'économies mobilisées par les collectivités relèvent d'une philosophie de contrôle pur. Par exemple, 92% des répondants ont diminué leurs dépenses d'énergie. Il en va de même pour les ressources humaines (baisse des recrutements sur emplois non permanents, gels de postes, recrutements de contractuels).

Il apparait en revanche, que le recours à des actions et outils de pilotage de la dépense pour sa maitrise à long terme est encore loin d'être automatique pour les responsables de nombreuses administrations publiques locales. Ainsi par exemple seules 39% des collectivités interrogées ont mis en place des solutions orientées « pilotage » pour la maitrise de leurs dépenses liées aux ressources humaines. Celles-ci sont pourtant nombreuses et constituent un potentiel d'économies certain : réorganisation de services, amélioration de la qualité de vie au travail pour stimuler la productivité et faire baisser l'absentéisme, mettre en place une GPEEC, s'appuyer sur le bilan social... Le même constat peut être fait pour les dépenses générales (renégociations des contrats de marchés publics, création d'une fonction achat avec une politique achat définie,

désendettement et restructuration de la dette), voire pour la stratégie d'action publique de la collectivité (réduction du volume de certains services mis à disposition, priorisation...).

Document 6 : « Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 » (extraits)

Cet extrait de loi de programmation des finances publiques présente l'orientation relative à la maitrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales pour 2018-2022. Celles-ci, contribuant à la réduction du déficit public, doivent présenter, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, leurs objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement. La loi fixe un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement : une croissance maximale d'1,2% par an. En contrepartie, l'Etat maintient le même niveau de dotations jusqu'en 2022, après plusieurs années de baisse.

Document 7 : « Quelques pistes d'économies dans les dépenses de fonctionnement des services publics »

Ce document propose une méthode d'action pour une politique de maitrise des dépenses de fonctionnement des collectivités. Il s'agit tout d'abord d'identifier les domaines porteurs d'économies (vus dans d'autres documents). Cette politique doit être soutenue par une volonté des élus claire, qui pourra se traduire par des objectifs chiffrés fixés par l'assemblée délibérante. Un travail des services financiers visant à comprendre l'historique de dépense des services et leur utilité sociale pourra permettre de dégager de nouvelles pistes d'économies. Enfin certaines dépenses mineures moins évidentes mais nombreuses peuvent être réinterrogées : produits et prestations d'entretien, primes d'assurance, documentation et abonnements, frais d'honoraires, annonces dans la presse, frais d'impression, déplacements, cotisations à des organismes.

Document 8 : « Dépenses de fonctionnement »

Le site collectivites-locales.gouv.fr propose une liste des principales dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, qu'il définit comme « les dépenses nécessaires au fonctionnement des services, dépenses revenant chaque année ».

On y inclut donc les charges de personnel, les achats de fournitures, les charges de gestion courante (électricité, téléphone, indemnités aux élus), les prestations de services (charges de publicité ou de publication), les participations aux charges d'organismes extérieurs, les charges financières (intérêts des emprunts), les dotations aux amortissements...

3) Proposition de plan détaillé

Avertissement : *il s'agit d'une proposition de plan, et non d'un plan type.*

En-tête

Comme indiqué dans la note de cadrage de l'épreuve, il est attendu une présentation de la note sous la forme suivante :

Ville d'Admiville — Le 3 octobre 2019

Direction des finances

NOTE

à l'attention de Monsieur le Directeur des finances

Objet : la maitrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales

Référence (mention facultative) :

Loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Introduction

*Rappel du cadrage : La note doit comporter **une introduction** d'une vingtaine de lignes, qui s'apparente à celle d'une composition ou dissertation (entrée en matière, reformulation du sujet, présentation de la problématique dans son contexte) et doit impérativement comprendre **une annonce du plan suivi**.*

Éléments pouvant être abordés en introduction :

- De 2014 à 2017, les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ont baissé de 19 % en tout, ce qui a constitué pour ces dernières une difficulté certaine donnant lieu à un recul de leur investissement (doc 2).
- Alors que les dotations se stabilisent, les collectivités se voient aujourd'hui fixer par l'Etat un plafond annuel de dépenses de fonctionnement.

Proposition de problématique :

De quelles marges de manœuvre les collectivités territoriales disposent-elles aujourd'hui pour assurer la maitrise de leurs dépenses de fonctionnement ? Comment les rationnaliser et exploiter de nouveaux leviers d'économies ?

Plan détaillé

Rappel du cadrage : Le développement est organisé en parties et en sous-parties. Le plan est impérativement matérialisé par des titres comportant des numérotations en début des parties et sous-parties.

I. La maitrise des dépenses de fonctionnement, un enjeu financier devenu central pour l'ensemble des collectivités

A. Les dépenses de fonctionnement, au cœur des nouvelles relations financières entre les collectivités territoriales et l'Etat

- Après trois années de baisse des dotations lors de la mandature précédente (-19% sur 2014-2017), le gouvernement et le législateur se sont engagés à stabiliser le niveau des dotations annuelles aux collectivités territoriales, et en premier lieu la dotation globale de fonctionnement (48,09 milliards pour le total des concours en 2019, 48,49 milliards en 2022).

- La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 réaffirme la contribution des collectivités territoriales à l'effort de réduction du déficit public et de maitrise de la dépense publique (18% du total). (docs 2, 6)

- Elle a donné naissance à un nouveau dispositif de contractualisation liant les 322 collectivités les plus importantes, ayant des dépenses réelles de fonctionnement supérieures à 60 millions d'euros, et l'Etat, et impose à ces collectivités une hausse annuelle maximale d'1,2% de leurs dépenses de fonctionnement. Cet objectif, assigné à l'ensemble des collectivités, y compris celles de taille plus réduite n'ayant fait l'objet d'aucun contrat ou arrêté préfectoral, permet à l'Etat de peser directement sur les finances des CT sans recourir à la baisse des dotations (doc 1, 2).

- La loi impose aussi à chaque collectivité de présenter chaque année un rapport présentant ses objectifs concernant l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement (doc 6).

- On entend par dépenses de fonctionnement « les dépenses nécessaires au fonctionnement des services, dépenses revenant chaque année » (doc 8). On y inclut donc les charges de personnel, les achats de fournitures, les charges de gestion courante (électricité, téléphone, indemnités aux élus), les prestations de services (charges de publicité ou de publication), les participations aux charges d'organismes extérieurs, les charges financières (intérêts des emprunts), les dotations aux amortissements...

B. Des collectivités sensibilisées depuis quelques années, mais contraintes par leur situation financière à renforcer leurs actions de limitation des dépenses

- Le rapport « inter-juridictions » financières 2018 le confirme : les finances des collectivités ont connu une amélioration ces dernières années. Si la fin en 2018 de la baisse des dotations de l'Etat et le dynamisme des ressources fiscales sont des facteurs explicatifs certains, il faut également souligner le faible taux de croissance annuelle des dépenses locales (+0,3% entre 2013 et 2017). (doc 2)

- Il s'explique tant par un recul de leur investissement jusqu'à 2018, que par des efforts d'économies réels (doc 2). Car la majorité des collectivités ont pris conscience il y a plusieurs années de l'impérieuse nécessité de surveiller leurs dépenses de fonctionnement, pour garantir leur équilibre financier et dégager des marges d'auto financement dans un contexte financier global contraint (docs 3, 4, 5).

- Les chambres financières ont relevé ces efforts, tout en appelant à leur renforcement, en veillant en particulier à contenir les charges de personnel en agissant sur les effectifs (doc 2).

- Les dépenses de personnel constituent en effet en moyenne 36% des budgets de fonctionnement, 1er poste de dépense (doc 4). Le non remplacement des départs en retraite, le gel de postes, la diminution des heures supplémentaires (ou leur récupération), voire du régime indemnitaire et du recours aux remplacements saisonniers sont des solutions largement utilisées par les exécutifs (doc 5).

II. Concilier actions de contrôle et de pilotage de la dépense pour des budgets de fonctionnement maitrisés et rationnalisés

A. Renforcer le pilotage de projets ambitieux permettant de dégager de l'autofinancement à moyen et long terme

- L'action actuelle des collectivités pour la maitrise de leurs dépenses s'inscrit encore aujourd'hui en priorité dans une logique de contrôle (doc 4, 5). Selon une étude menée par des universitaires, 2/3 des solutions mobilisées par les collectivités en 2015 pour dégager des économies relevaient de ce paradigme.

- Cela concerne donc la masse salariale (voir I.B), mais aussi les dépenses « générales » ou « courantes » : utilisation réduite de consommables (fournitures, carburant), de fluides (chauffage, électricité), rationalisation des règles d'utilisation des véhicules de service... (docs 3, 4, 5, 7)

- Ces mesures ont permis ou permettent des économies substantielles (docs 3 et 4), mais ne sont pas toujours suffisantes. Focalisées sur les moyens consommés, elles ignorent également le service produit, et leur utilisation à outrance peut mener à une dégradation excessive de l'offre publique locale, qui ne peut être souhaitable (doc 5).

- Or, d'autres leviers de maitrise des dépenses de fonctionnement existent, basés sur un pilotage accru de celle-ci par les responsables locaux, appuyés par leurs différents services (financiers en premier lieu) (doc 5). Ils impliquent un changement des pratiques professionnelles, mais aussi de l'organisation du travail.

- Des solutions se déclinent dans tous les domaines de la dépense de fonctionnement : RH (réorganisation de services, réflexion sur le bien être au travail pour limiter le coût de l'absentéisme, gestion prévisionnelle des emplois...), dépenses générales (création d'une fonction achat et définition d'une politique achat, vivier d'économies estimé à 2 milliards au total), gestion de la dette et des intérêts (renégociation, échange de taux via les contrats de couverture) voire externalisation ou internalisation de services publics...

B. Se donner les moyens d'une politique de maitrise des dépenses de fonctionnement efficace et raisonnée

- Les viviers d'économies non encore pleinement exploités existent donc, et sont même amplifiés par le progrès technique et la dématérialisation en cours dans toutes les collectivités. Celle-ci permet à la fois des économies sur les consommables (papier, encre, frais d'affranchissement), et sur les dépenses de personnel avec des gains de productivité, la disparition de certaines tâches donnant lieu à des changements d'affectation par exemple.

- Toutefois ce type de projets peut induire des coûts « sociaux » très importants (conflit social, mal être au travail et absentéisme) pouvant s'avérer contreproductifs s'ils ne sont pas calibrés et menés avec dialogue (doc 4), et en allouant les moyens

nécessaires pour équiper les services en logiciels adaptés, former et accompagner les agents. Une montée en compétence des services (achats, gestion de la dette, ressources humaines, chefs de services) est nécessaire, et doit être soutenue.

- Cela passe donc par un diagnostic, un portage politique fort des élus, et des objectifs clairs, qui peuvent être fixés par l'assemblée délibérante (doc 7).

- Enfin certaines dépenses mineures mais nombreuses peuvent être réinterrogées pour une maitrise totale : produits et prestations d'entretien, primes d'assurance, documentation et abonnements, frais d'honoraires, annonces dans la presse, frais d'impression, déplacements....

Conclusion

Rappel du cadrage : la conclusion est facultative. Elle peut toutefois utilement souligner l'essentiel, sans jamais valoriser les informations oubliées dans le développement.

Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

CONCOURS INTERNE ET 3ème CONCOURS DE RÉDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2019

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur l'un des domaines suivants, au choix du candidat lors de son inscription :
a) Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales ;
b) Le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales ;
c) L'action sanitaire et sociale des collectivités territoriales ;
d) Le droit civil en relation avec les missions des collectivités territoriales.

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

DOMAINE : FINANCES, BUDGETS ET INTERVENTION ÉCONOMIQUE

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 28 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.
S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Vous êtes rédacteur territorial à la direction des finances de la ville d'Admiville (26 000 habitants).

La Maire de la commune, qui ne fait pas partie des collectivités ayant signé un contrat avec l'État pour la limitation de l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, entend faire de la maitrise de celles-ci une priorité.

Dans ce cadre, le directeur des finances vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur la maitrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales.

Liste des documents :

Document 1 : « 70% des collectivités s'engagent dans la contractualisation financière avec l'État » - *Premier ministre. Communiqué de presse* - 1er juillet 2018 - 1 page

Document 2 : « Vigilance maintenue pour les finances des collectivités territoriales » - Jean-Charles Savignac - *horizonspublics.fr* - 1er octobre 2018 - 3 pages

Document 3 : « Rapport d'observations définitives et sa réponse : commune de Lille » (extraits) - *Chambre régionale des comptes Hauts-de-France* - 12 mars 2018 - 2 pages

Document 4 : « Dossier : réduire les dépenses de fonctionnement » (extrait) - *La Gazette des communes n°7/2403 - 19* février 2018 - 7 pages

Document 5 : « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? » (extraits) - David Carassus, Marcel Guenoun, Younès Samali - *Gestion & Management public Vol. 5, n°4* - Juin-juillet 2017 - 7 pages

Document 6 : « Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 » (extraits) - *Journal officiel de la République française n°0018 du 23 janvier 2018 - legifrance.fr* - 2 pages

Document 7 : « Quelques pistes d'économies dans les dépenses de fonctionnement des services publics » - *emploi-collectivites.fr* - Consulté le 28 janvier 2019 - 3 pages

Document 8 : « Dépenses de fonctionnement » - *collectivites-locales.gouv.fr* - Consulté le 28 janvier 2019 - 1 page

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

Service Communication

Hôtel de Matignon, le 1er juillet 2018

COMMUNIQUE DE PRESSE

70% des collectivités s'engagent dans la contractualisation financière avec l'Etat

En 2017, dans le cadre de la Conférence nationale des territoires (CNT), **le Gouvernement a proposé d'ouvrir une nouvelle ère dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

Il a ainsi décidé de mettre fin à quatre années successives de baisses unilatérales des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

Il a également proposé **une hausse maîtrisée des dépenses de fonctionnement des collectivités (+1,2% par an) sur la mandature.**

Cette hausse maîtrisée s'applique à toutes les collectivités territoriales. Pour les 322 collectivités pesant le plus dans la dépense publique locale[1], elle se traduit par la mise en place d'un contrat.

Discuté et élaboré à Cahors lors de la Conférence nationale des territoires en décembre 2017, ce dispositif a été approuvé par le Parlement en décembre et validé par le Conseil constitutionnel en janvier.

Au total, à l'échéance fixée par la loi au 30 juin, **228 maires et présidents d'exécutifs ont confirmé leur engagement dans cette démarche, soit 70% des collectivités** concernées :

- 121 maires (83% des maires concernés)
- 35 présidents d'agglomérations ou de communautés urbaines (83% des collectivités concernées)
- 20 présidents de métropoles (95 % des élus concernés) ;
- 43 présidents de conseils départementaux (44 % des présidents concernés)
- 9 présidents de conseils régionaux (53% des présidents concernés).

A ce chiffre s'ajoutent 16 collectivités volontaires, que la loi n'avait pas expressément ciblées mais qui ont souhaité conclure un contrat de maîtrise de leurs dépenses.

Le Gouvernement se réjouit de l'adhésion d'un grand nombre d'élus à cette démarche ; elle traduit l'expression d'une décentralisation assumée et responsable.

L'évaluation des contrats se fera au printemps 2019, avant l'élaboration du projet de loi de finances pour 2020.

---

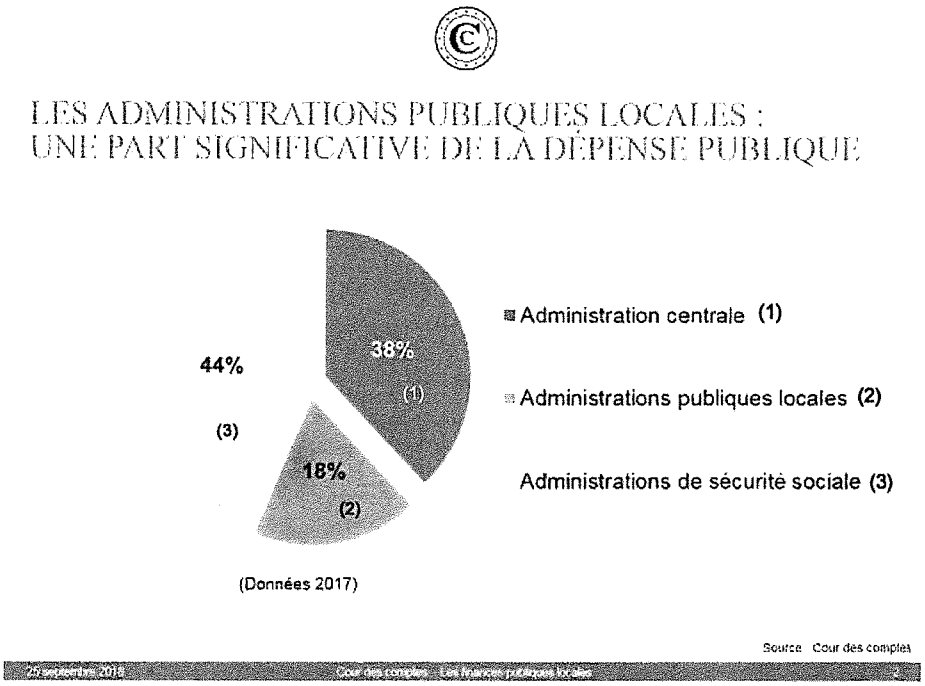
[1] régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassent 60 millions d'euros.

DOCUMENT 2

Vigilance maintenue pour les finances des collectivités territoriales

Le 1er octobre 2018 I Jean-Charles Savignac I Horizonspublics.fr

Fruit d'un travail conjoint de la Cour et des chambres régionales des comptes, le rapport « inter-juridictions » rendu public le 25 septembre 2018 confirme l'amélioration de la situation financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), tout en mettant en garde contre toute tentation d'assouplissement.



©Cour des Comptes

On sait qu'en matière de redressement des comptes publics, les collectivités locales sont concernées par le respect des engagements européens de la France. Leur implication dans la stratégie de redressement des comptes publics s'explique tant par l'importance des transferts financiers provenant de l'État (101 Md€ en 2017) que le fait d'intégrer l'évolution de leurs dépenses, de leurs recettes et de leur solde dans les lois de programmation des finances publiques et dans les programmes annuels de stabilité.

Une amélioration indéniable

Le rapport montre que la baisse des concours financiers de l'État à compter de 2014 a porté un coup d'arrêt à la progression de la dépense locale et engagé les collectivités à des efforts de gestion qui se sont traduits, dans l'ensemble, par l'amélioration de leur équilibre financier.

Le total des concours financiers de l'État est passé de 58,2 Md€ en 2013 à 47,1 Md€ en 2017, soit un recul de 19 %, sous l'effet de la réduction de 11,2 Md€ de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le taux de croissance des dépenses locales est revenu de 3,1 % par an (en moyenne entre 2010 et 2013) à 0,3 % entre 2013 et 2017. Le ralentissement de ces dépenses a été supérieur à celui de leurs recettes et les collectivités ont ainsi redressé le niveau de leur épargne par rapport à la situation de 2013. Le rapport note que la dette publique locale a poursuivi sa croissance mais à un rythme ralenti.

Toutefois, la Cour note que l'impact de la baisse de la DGF a été atténué par le dynamisme de la fiscalité ; ainsi en 2017, les collectivités locales ont dégagé un surcroît de recettes fiscales nettement supérieur à la baisse des transferts financiers de l'État, hors fiscalité transférée. Ce surplus qui leur a permis de faire face à l'évolution de leurs charges, s'est établi à un niveau (2,7 Md€) nettement supérieur à celui de 2016 (1,4 Md€).

Les dépenses d'investissement ont été une variable d'ajustement : la baisse de la DGF a eu un impact rapide sur ces dépenses qui ont reculé de 11 % entre 2013 et 2017. Le rapport relève la reprise de 10 % en 2017 succédant à la baisse cumulée de 20 % de 2013 à 2015 et à la stabilisation constatée en 2016.

Poursuivre l'effort engagé

Pour l'avenir à court terme, à partir de 2018, la contribution au redressement des comptes publics demandée aux collectivités locales, prend la forme non plus d'une réduction des concours financiers de l'État, mais de la fixation par ce dernier d'un plafond de dépense [1].

Il est estimé que les recettes de fonctionnement des collectivités locales devraient connaître une progression plus rapide, en raison de la stabilité retrouvée des concours financiers de l'État et de la croissance toujours soutenue de leurs produits fiscaux jusqu'en 2020, avant une éventuelle refonte de la fiscalité locale.

Pour la Cour, la trajectoire des finances locales prévue pour la période 2018-2022 paraît réalisable à court terme mais d'une issue incertaine au-delà. La réalisation d'une trajectoire conforme au plafond de 1,2 % par an devrait entraîner une amélioration cumulée de l'épargne brute de 19,4 Md€, soit une hausse de 56 % par rapport à son niveau de 2017.

Un nouveau dispositif de contractualisation avec l'État permet à ce dernier de peser directement sur l'évolution des dépenses de fonctionnement des 322 collectivités les plus importantes dont la progression annuelle de 2018 à 2020 se retrouve plafonnée, soit du fait d'un contrat individuel avec l'État souscrit par les collectivités, soit par arrêté préfectoral pour 92 collectivités ayant refusé de signer ce contrat.

Le dispositif nouveau de régulation n'est pas sans faiblesses car une part significative de la dépense locale reste hors encadrement, les transferts de charges entre communes et EPCI sont insuffisamment pris en compte et les interventions publiques bénéficiant de recettes tarifaires ou de cofinancements propres sont traitées comme l'ensemble des charges de fonctionnement.

Quatre recommandations sont formulées par le rapport s'agissant de l'évolution des finances locales.

Pour l'État :

1. Étendre le champ de la contractualisation aux budgets annexes en adaptant préalablement les nomenclatures comptables de façon à mieux isoler les flux croisés entre budgets principaux et budgets annexes ;

2. Prévoir dans le pacte financier de l'intercommunalité la prise en compte du plafond de dépenses fixé par le contrat ou l'arrêté préfectoral pour la ville-centre ou l'EPCI ;

3. Poursuivre la seconde phase de la réforme relative à la révision des valeurs locatives cadastrales en tenant compte de la suppression de la taxe d'habitation (recommandation réitérée).

Pour les collectivités locales :

4. Conformément à l'objectif d'évolution de la dépense locale défini par le Parlement, poursuivre les efforts d'économie, en veillant notamment à contenir les charges de personnel, en agissant sur les effectifs, le temps de travail et le régime indemnitaire, ainsi que sur les autres charges de fonctionnement dont les achats de biens et de services.

La Cour note par ailleurs que la qualité du dialogue entre l'État et les collectivités reste une des conditions essentielles d'une maîtrise durable des finances locales.

[1] L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 soumet, dès 2018, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales à un objectif national d'évolution de 1,2 % par an au maximum en valeur.

L'évolution des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement courant de la commune ont suivi une évolution modérée, passant de 301 M€ en 2012 à 317 M€ en 2016, soit une progression totale de 5 % correspondant à une variation annuelle moyenne d'1 %.

Les charges courantes municipales sont constituées, à 59 %, des charges de personnel. Leur structure est similaire à celles constatées en moyenne parmi les communes de plus de 200 000 habitants[6]. Mais le niveau de charges de gestion par habitant, d'environ 1 330 € en 2016, est supérieur de 200 € au même ratio calculé pour l'ensemble des communes de plus de 200 000 habitants. L'analyse qui suit se penche sur les facteurs explicatifs de cet écart.

Tableau n° 1 : Les charges consolidées de gestion courante

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016
Charges à caractère général	68,4	71,2	70,0	72,0	72,1
Charges de personnel	177,7	180,2	184,9	188,5	191,4
Subventions de fonctionnement	38,4	38,0	39,4	38,7	38,0
Autres charges de gestion	7,0	6,5	6,5	6,5	6,1
Charges de gestion	291,5	296,0	300,7	305,6	307,6
Charges d'intérêt et pertes de change	10,3	11,5	11,3	10,2	9,6
Charges courantes	301,8	307,5	312,0	315,8	317,2

Source : comptes de gestion retraités par la chambre régionale des comptes.

La ventilation des charges et produits réels par fonction montre que la commune consacre, en fonctionnement, en moyenne 30 % des charges nettes aux services généraux de son administration. Quatre domaines de politiques publiques sont particulièrement concernés : l'éducation (16 %) ; la culture (15 %) ; l'aménagement et les services urbains (14 %) ; le sport et la jeunesse (10 %).

Plusieurs secteurs apparaissent en progression plus marquée entre 2012 et 2016. Il s'agit notamment des interventions sociales, compte tenu de l'augmentation de la subvention accordée au centre communal d'action sociale. Les dépenses nettes de fonctionnement dans le secteur de l'animation et des loisirs augmentent en raison de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à partir de septembre 2014 (voir la partie sur l'exercice des compétences scolaires et périscolaires). Dans le secteur de l'aménagement et des services urbains, les dépenses croissent entre 2012 et 2015 notamment pour la propreté urbaine, l'éclairage public et l'entretien des espaces verts ; en 2016, ce secteur bénéficie de l'augmentation forte des produits de voirie.

---

[6] Les communes de plus de 200 000 habitants (hors Paris), au nombre de dix (Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Nantes, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Lille et Rennes), présentent toutes les caractéristiques de principales villes centres de leur métropole. Les ratios de comparaison ont été construits sur la base des comptes de gestion des budgets principaux de ces dix collectivités.

Le domaine de la culture a subi une baisse sensible des dépenses en 2015-2016, suite à la baisse des subventions aux associations (musique, danse, action culturelle, divers) à hauteur de - 1,2 M€ et à la diminution des dépenses des personnels contractuels.

2.1.1 Les achats courants

2.1.1.1 Une tendance à la baisse

Les charges à caractère général apparaissent en augmentation, de 68,4 M€ en 2012 à 72,1 M€ en 2016. Mais, en neutralisant l'impact des 6 M€ de dépenses supplémentaires provenant du paiement de prestations de propreté remboursées par la MEL[7], ces dépenses d'achat courant ont diminué entre 2012 et 2016 de 3,5 % (- 5 % hors inflation). Cette évolution est plus favorable que celle constatée sur les communes de plus de 200 000 habitants, dont les mêmes dépenses baissent de 2,5 % sur la période.

De nombreux postes de dépenses courantes ont connu une diminution conséquente, à l'image des dépenses de carburant (- 31 %), d'eau (- 14 %), de fournitures administratives (- 31 %), scolaires (- 17 %) ou d'entretien (- 14 %), de transport (- 57 %) ou encore celles liées à la communication (- 31 %). Au sein de cette tendance, les dépenses relatives aux études, frais de gardiennage et de nettoyage des locaux, ainsi qu'à l'électricité[8] connaissent, *a contrario,* des hausses significatives au cours de la période.

2.1.1.2 La politique d'achat mise en place par la collectivité

En 2009, la commune a engagé un projet d'optimisation de ses achats. La direction de la commande publique, instituée en 2011, regroupe trois services : la centrale d'achats, chargée de la gestion des approvisionnements, le service achats, chargé de l'optimisation économique, et le service des marchés publics, responsable de la régularité des procédures. Cette direction a d'abord concentré ses travaux sur les achats courants, puis a élargi son périmètre en 2014 aux dépenses d'investissement et aux projets transversaux.

La commune a mis en place des procédures de programmation des marchés, de recensement des besoins par famille, de demande d'achats, ainsi que des guides et notes à destination des services, tous actualisés au regard des évolutions réglementaires récentes en matière de commande publique. Selon la collectivité, la centralisation d'une part plus importante de l'achat et le recrutement de professionnels de l'achat ont permis des économies en termes de consommation et sur les prix : elle en évalue le gain à 0,5 M€.

(...)

---

[7] Cf. plus loin développement sur l'entretien de voirie.

[8] Selon la commune, l'augmentation des dépenses de fluides a été engendrée notamment par l'ouverture de nouveaux équipements (Salle du grand sud, bourse du travail, groupe scolaire Malot Painlevé La Bruyère...).

De nombreuses possibilités pour agir sur la masse salariale

Alors que les dépenses de personnel représentent 36% des budgets de fonctionnement, leur maîtrise demeure l'enjeu numéro 1. Plusieurs leviers sont à envisager afin de réduire les dépenses.

En 2017, les dépenses de personnel des collectivités auraient progressé de 2%, selon La Banque postale. La faute à l'Etat, disent-elles: augmentation du point d'indice de la fonction publique et des cotisations sociales, revalorisation des grilles salariales, réduction du nombre de contrats aidés, etc. Pourtant, la maîtrise (la baisse) des frais de personnel – qui représentaient 36% des budgets de fonctionnement en 2016 – doit contribuer à la limitation globale des dépenses demandée par le gouvernement.

Les moyens pour contraindre la masse salariale n'ont cependant pas tous la même portée. Le plus efficace, selon Johan Theuret, le président de l'Association des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT), serait la non-compensation des départs. «Il s'agit du levier le plus utilisé: 320000 départs à la retraite environ d'ici à 2022 permettront en partie de répondre aux objectifs du Président», indique-t-il. «En passant de 8289 agents en 2015 à 8176 fin 2017, la région Hauts-de-France a économisé 1,39 million d'euros par an [0,37% de la masse salariale de 2017, ndlr]», illustre la vice-présidente chargée de la fusion de l'administration, du personnel et du dialogue avec les syndicats, Brigitte Fouré (UDI).

Internaliser ou externaliser?

Des décennies d'allers-retours entre régies et délégations imposent le pragmatisme. Externaliser fera souvent baisser le coût au départ, grâce à des process établis, une mutualisation plus efficace au sein d'une entreprise, etc. Mais le gain peut s'effacer en l'absence de suivi de ses prestataires. Inversement, réorganiser un service permettra d'optimiser le fonctionnement d'une régie.

L'ABSENTÉISME, POINT CRUCIAL

Second levier: la diminution des heures supplémentaires et du recours aux remplacements saisonniers ou aux renforts. «On privilégie la récupération plutôt que le paiement des heures supplémentaires», précise Johan Theuret. La commune de Mandelieu-la-Napoule (22400 hab., Alpes-Maritimes) a par exemple réduit les heures supplémentaires de ses agents (hors élections) de 45% en volume entre 2014 et 2017, et de 47% en montant, soit 81929 euros en moins et 0,4% des dépenses de personnel de 2014. De même, la baisse du recours aux saisonniers a généré 14500 euros d'économies entre 2014 et 2017, soit 0,07% de la masse salariale de 2014. Partout, on tire les délais avant de remplacer les agents partis ou absents.

Quant à la lutte contre l'absentéisme, «c'est un gisement trop peu utilisé», affirme Johan Theuret. Entre 2013 et 2016, le taux d'absentéisme est passé de 8,7% à 9,5%. Son coût moyen par agent employé en 2016 est estimé à 2099 euros par Sofaxis (hors frais médicaux et charges patronales incluses). Il est généralement admis que 1% d'absentéisme coûte environ 1% de la masse salariale. En jouant sur la prévention et la responsabilisation, Lunéville (19900 hab., Meurthe-et-Moselle) a baissé son taux de 18% entre 2007 et 2014, pour atteindre 5,97% (hors maternité), alors qu'il était de 8,1% au niveau national. Le rétablissement du jour de carence en cas de maladie par la loi de finances pour 2018 devrait réduire, lui, l'absentéisme de courte durée.

HORAIRES LÉGAUX... OU PAS

Miser sur l'avancement semble peu porteur. Johan Theuret le classerait plutôt dans les derniers moyens d'action, en raison de ses

L'EXPERT

CHRISTOPHE MICHELET, directeur du cabinet Partenaires finances locales

«Les fusions ne génèrent pas automatiquement des économies»

«Surveiller de près la trajectoire financière de 35000 communes? L'Etat n'en a pas les moyens, d'où la contractualisation envisagée avec les collectivités les plus importantes, là où l'on peut d'ailleurs jouer plus finement sur les curseurs. Pour beaucoup de collectivités, certains leviers sont déjà bien utilisés: départs en retraite, heures supplémentaires, absentéisme, durée légale du travail... Toutefois, le palliatif ne suffisant plus, les mesures se font plus structurantes, dans des trajectoires anticipées sur plusieurs années: maintien ou non d'un service, internalisation ou externalisation d'un autre, attention accrue portée aux budgets annexes, etc. A noter qu'il n'est pas prouvé que les fusions génèrent automatiquement des économies. Entre des EPCI aux niveaux de service ou aux projets différents, ou intégrés différemment, la priorité ne sera pas aux économies et une période d'ajustement sera nécessaire.»

possibles effets pervers. Deux variables sont utilisables: l'avancement de grade – en limitant le ratio de fonctionnaires pouvant être promus – et l'avancement d'échelon – en jouant sur la part liée à la valeur professionnelle de l'agent. A la ville et à la communauté urbaine du Mans (19 communes, 205300 hab.), par exemple, pour l'année 2016, le coût total des avancements de grade, avec un ratio de 35%, s'est élevé à 433000 euros, soit 0,27% des dépenses de personnel. Il aurait été de plus de 1,2 million d'euros avec un ratio de 100%, soit 0,77% des dépenses de personnel.

Le temps de travail et le respect des 1607 heures légales constituent un autre levier. Dans les Hauts-de-France, « on passe de 1593 à 1607 heures », indique Brigitte Fouré. Mais, ici ou à Limoges (lire ci-contre), cela ne se traduit pas par des économies directes, plutôt par un redéploiement de missions ou des non-recrutements. En revanche, à Nantes (303400 hab.), « on ne supprimera pas la semaine supplémentaire de congés pour arriver aux 1607 heures, affirme Pascal Bolo (PS), adjoint à la maire chargé des finances. Ce ne serait pas un gain financier » en raison du contrecoup social.

CONTREPARTIES SOCIALES

En clair, les coûts induits par d'éventuels conflits sociaux, une perte de motivation ou une recrudescence de l'absentéisme pourraient annuler le gain théorique du respect des horaires légaux. Johan Theuret confirme: « Beaucoup de collectivités ne se focalisent pas sur les 1607 heures, mais privilégient les horaires de fonctionnement ou l'annualisation pour éviter les heures supplémentaires. »

Réorganisation de service, dématérialisation ou management par projet permettront éventuellement de ne pas remplacer certains agents partis (lire p. 42-43). En outre, dans de nombreux cas, le levier des économies ne peut être le seul mode d'action. Pour faire passer ces changements, les collectivités acceptent certaines contreparties sociales, à l'image de Limoges (lire ci-dessus) ou des Hauts-de-France. La région a prévu 660000 euros supplémentaires sur son budget d'action sociale (complémentaire santé, titres-restaurant...), qui s'élève à 12,9 millions d'euros, en 2018. Par ailleurs, certains privilégient l'équilibre budgétaire: à Nantes, « l'évolution de la masse salariale sera contenue à +0,66% en 2018. Mais, grâce à un taux d'épargne brute autour de 9% d'ici à 2020, nous pourrons garantir un haut niveau de services », estime Pascal Bolo.

Ceux qui avaient des marges sur les recettes n'ont pas nécessairement fait d'efforts sur le fonctionnement et la masse salariale. Mais les plans du gouvernement pourraient bien contraindre les plus réfractaires à s'engager sur la voie de la baisse. Les mesures de rétorsion inscrites dans la loi de programmation des finances publiques, pour les collectivités qui ne voudraient pas entrer dans « le jeu », s'annoncent en effet très dissuasives. ● F. V.

Limoges (Haute-Vienne) 133 600 hab.

Les cycles de travail repensés limitent les heures sup'

Limoges contractualisera avec l'Etat. « Nous visons une baisse des dépenses de fonctionnement de 2% entre 2018 et 2022 », annonce le directeur général adjoint chargé des ressources et de la modernisation financière, Philippe Bombardier. Depuis 2014, le maintien à l'identique du personnel a été tenu. Pour compenser la multiplication par trois des effectifs de police municipale, des redéploiements ont suivi les départs en retraite. « Le temps de travail annuel est passé de 1520 heures à 1607 heures. Grâce aux 58 équivalents - temps plein récupérés, on a pu réaffecter des missions et pourvoir aux nouveaux besoins sans recruter », précise le DGA.

Revisiter les cycles de travail a permis de réduire de 20% les heures supplémentaires et de 9% le renfort de contractuels entre 2015 et 2017. Concrètement, « pour la mise en place d'événements, les agents ne travaillant pas le vendredi après-midi étaient payés en heures supplémentaires. Ce n'est plus le cas avec un cycle de travail de cinq jours », explique Philippe Bombardier. Les astreintes, elles, ne sont plus payées selon le régime avantageux des heures supplémentaires, mais comme... des astreintes. Par ailleurs, « une charte managériale introduit la performance et la participation de chacun pour définir les objectifs », indique le DGA. Pour contrebalancer, un pacte social a été conclu en 2016, incluant un contrat de prévoyance, le respect du temps de repos, le renforcement du dialogue social, une prime d'intéressement... Finalement, la masse salariale baisserait de 90,9 millions d'euros en 2017 à 90,4 en 2018.

PHILIPPE BOMBARDIER, DGA chargé des ressources et de la modernisation financière

Contact
Philippe Bombardier, 05.55.45.60.81.

La maîtrise de l'endettement, plus que jamais une priorité

Améliorer la capacité d'autofinancement des collectivités et cadrer leur contribution à la réduction des dépenses publiques constituent les deux piliers de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Votée le 21 décembre, la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 a assoupli les critères de désendettement initialement proposés par le gouvernement: si l'objectif de 2,6 milliards d'euros de désendettement par an est maintenu, il n'est plus contraignant. « La contrainte venait percuter la mise en œuvre des programmes pluriannuels d'investissement [PPI] votés en début de mandat, qui génère plus de flux dans la deuxième partie du mandat, et donc de besoins de financement, constate Olivier Nys, directeur général des services de la métropole de Lyon [59 communes, 1,37 million d'hab.]. Décider d'un besoin de financement annuellement posait aussi problème alors que les investissements s'entendent pluriannuellement. C'est une décision sage, la première partie de mandat ayant montré que les collectivités ont été particulièrement prudentes, puisqu'un recul de l'investissement a été constaté ces dernières années.»

9 %
de la dette publique

est composée de la dette directe des collectivités locales, fin 2016. 44 % de cette dernière concerne les communes, 25 % les départements, 16 % les régions et 15 % les groupements de communes à fiscalité propre.
Source: S&P Global ratings, octobre 2017.

La maîtrise de l'endettement figure en effet plus que jamais parmi les préoccupations des collectivités. D'autant que le contexte financier plutôt favorable de ces dernières années pourrait ne pas perdurer. « Sur la dernière période, les taux d'intérêt ont continué à baisser, ce qui a contribué à modérer les frais financiers et abondé la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Aujourd'hui, cette marge de manœuvre disparaît, car les taux d'intérêt ne peuvent pas descendre sous zéro et, de fait, repartent plutôt à la hausse, ce qui aura un impact sur les frais financiers. Cela pourrait donc devenir une dynamique de charges nouvelles, là où des économies existaient auparavant», poursuit Olivier Nys.

GESTION DES FRAIS FINANCIERS

En 2015, les intérêts des emprunts des collectivités pesaient 4,6 milliards d'euros, soit 2,7% de leurs dépenses de fonctionnement. Elles ne méconnaissent pas les enjeux. Plutôt que de s'accrocher à un simple ratio de désendettement, comme le préconise le gouvernement, elles privilégient une approche dynamique de la dette. Dans ce cadre, elles n'hésitent pas à optimiser la gestion de leurs frais financiers. « Parmi ces outils, la gestion des taux suppose une expertise interne. Pour un encours de dette à taux variable, par exemple, l'idée est de prendre un instrument de couverture (swap), qui permet notamment d'échanger un taux fixe contre un taux variable, ou inversement, en fonction de l'évolution anticipée des taux. On peut aussi gérer le risque de taux de manière distincte de celui du contrat de prêt au même titre que les banques et aller sur le marché de gros, et non de détail, afin d'obtenir des frais financiers moins élevés», explique Sylvie Marguet, qui pilote le groupe de travail consacré à la dette à l'Afigese, l'association des experts financiers des collectivités.

De plus, ces instruments financiers peuvent être contractés auprès d'autres acteurs que l'établissement prêteur. « Les emprunts

L'EXPERT

BERNARD ANDRIEU, président d'Orféor, cabinet de conseil et éditeur spécialisé dans la gestion de la dette

«Avec une SEM ou une SPL, on prend en compte le coût total d'un investissement»

« Comment faire en sorte qu'une collectivité investisse dans un projet qui corresponde aux besoins du territoire? En montant ce projet au meilleur coût, dans des délais rapides et en s'assurant de la capacité de rembourser. Après une période de recours aux critiqués contrats de partenariat, des collectivités participent au capital de SEM, SPL ou Semop [sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales ou SEM à opération unique, ndlr] pour porter des projets d'investissement, qui allient majorité d'actionnariat unique, gouvernance publique et souplesse du privé. Cette forme d'externalisation de la dette garantit également la qualité de l'investissement et son contrôle par le public. L'autre avantage est de prendre en compte le coût total de l'investissement généré dans le temps, alors que la mauvaise habitude des collectivités est de ne pas se préoccuper des dépenses de fonctionnement engendrées par un investissement.»

TÉMOIGNAGE

L. LELEU/LIGHTMOTIV

JÉRÔME NOIRET, directeur des finances et de la commande publique du conseil départemental de la Somme (571 900 hab.)

«Pour accroître l'autofinancement, nous réduisons nos dépenses de fonctionnement»

«Avec un encours de la dette de 293,3 millions d'euros fin 2017 et une capacité de désendettement de quatre ans, le département de la Somme est peu endetté. Il n'existe pas à mon sens de "magie" des équilibres financiers fondamentaux. Le désendettement n'est possible qu'à travers la réduction du volume des investissements, l'optimisation des financements externes ou l'augmentation de l'autofinancement. L'orientation politique de la majorité départementale privilégie cette dernière option, préférant pour ce faire diminuer les dépenses de fonctionnement plutôt que de mobiliser des recettes fiscales supplémentaires. Depuis 2015, la masse salariale a été réduite et l'ensemble des politiques publiques ont été refondées, avec un objectif de 14 millions d'euros d'économies par an, malgré l'augmentation des dépenses sociales.

Nous avons aussi recours à du financement bonifié sur de longues périodes afin de caler les durées de l'amortissement économique sur celles de l'amortissement financier. Nous avons ainsi bénéficié de financements de la Banque européenne d'investissement et de la Caisse des dépôts sur certaines opérations d'investissement, comme la construction et la rénovation de collèges et de bâtiments administratifs, et des travaux énergétiques lourds.»

toxiques ont créé une certaine psychose, mais il ne faut pas mélanger les emprunts structurés qui étaient alors en cause et les contrats de couverture», poursuit-elle.

D'autres outils de gestion active de la dette peuvent être mobilisés, comme l'optimisation du stock par la renégociation ou le remboursement des encours – lorsque les anciens contrats ne prévoient pas des pénalités trop lourdes, ce qui rend alors l'opération peu intéressante. Enfin, il s'agit de négocier au mieux les conditions bancaires des nouveaux emprunts par une mise en concurrence rigoureuse, sur la base d'un cahier des charges détaillé qui reflète les besoins de la collectivité, et non la politique commerciale de la banque.

STRATÉGIE PLURIANNUELLE

Sylvie Marguet plaide en outre pour une stratégie pluriannuelle de la dette. «L'emprunt ne doit pas être un solde résiduel calculé en fin d'année, mais une variable de pilotage du financement de l'investissement, et donc du plan de mandat. Or cette stratégie est très peu mise en place, y compris dans les grandes collectivités, car le service de la dette est souvent à part et peu associé à la prospective financière.»

Un plafond national

Tel que défini dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, le plafond national de la capacité de désendettement est de:
- douze ans pour les communes et les EPCI à fiscalité propre;
- dix ans pour les départements et la métropole de Lyon;
- neuf ans pour les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

Mais certaines le font. Ainsi, forte d'une capacité d'autofinancement brute de 5 millions d'euros, qui ne lui permet pas de rembourser le capital de la dette, une ville de 45000 habitants a réaménagé sa dette en allongeant la durée des emprunts et opté depuis 2016 pour une anticipation de ces financements. «Nous demandons à nos partenaires financiers de se positionner sur un volume global d'emprunt. Puis nous le faisons valider par notre comité de crédit. Dès que le budget est voté, nous envoyons les éléments à nos partenaires financiers en leur demandant de préciser les conditions de prêt, ce qui nous permet de faire notre choix au fil de l'eau», indique sa directrice des finances.

Une autre piste de désendettement consiste à jouer sur le niveau d'investissement. «Or ce sont les collectivités qui portent aujourd'hui l'investissement public, il serait donc très dangereux que celles-ci s'engouffrent dans cette voie. Avoir de la dette est, par ailleurs, le signe d'une bonne gestion de la part d'une collectivité qui investit, à condition qu'elle reste maîtrisée», note Sandra de Pinho, DGA «rayonnement et service à la population» à la région Hauts-de-France.

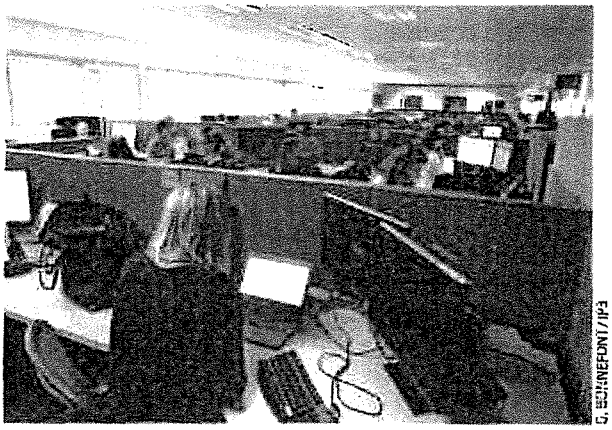
ANTICIPATION

Enfin, les collectivités veillent de plus en plus au volume des dépenses de fonctionnement futures engendrées par les investissements. «Lors de l'élaboration du PPI, les directions sont systématiquement questionnées sur les impacts et sur le fonctionnement des investissements proposés, par exemple le remplacement d'une chaudière dans un collège», indique Jérôme Noiret, directeur des finances et de la commande publique du conseil départemental de la Somme (lire ci-dessus). ● G. G.

Les achats, un vivier d'économies de 2 milliards

La fonction «achat» offre de belles marges pour réduire les dépenses, qui présentent en plus l'avantage de pouvoir se renouveler.

Des gains de 1,9 milliard d'euros sur trois ans. C'est ce que générerait l'optimisation de la fonction «achat», selon un rapport des inspections générales réalisé dans le cadre de la revue de dépenses 2016. Cette évaluation retient un périmètre large, couvrant à la fois les achats de la section de fonctionnement et certaines dépenses relevant de l'investissement (notamment pour les parcs mobilier, informatique et automobile). Soit une enveloppe de 45 milliards d'euros par an, représentant 17% de la dépense locale.



G. BONNEFONT / IP3

Les achats, notamment de matériel informatique, peuvent être optimisés grâce à une bonne analyse du besoin, au «sourcing», à la mutualisation...

PROFESSIONNALISATION

Si l'on s'en tient aux achats liés aux seules dépenses de fonctionnement (environ 30 milliards d'euros, selon la direction générale des finances publiques), les possibilités restent séduisantes. C'est ce que confirme Alain Bénard, président de l'Association des acheteurs publics (AAP): «Les achats constituent l'une des premières sources d'économies, avant même la masse salariale, pour laquelle les gains finissent par trouver leurs limites. Dans les achats, grâce aux innovations des industriels, les marges de manœuvre continuent de se renouveler.»

Gérer au mieux ce poste de dépenses suppose de poursuivre la montée en compétences des acheteurs. «La fonction s'est indéniablement structurée ces dernières années et la professionnalisation continue, optimisée par un meilleur "sourcing", c'est-à-dire un échange en amont avec les éventuels fournisseurs», souligne Alain Bénard. La métropole de Lyon mise ainsi beaucoup sur ce travail pour stabiliser, voire diminuer le montant de ses achats. «Il s'agit de bien négocier le besoin, de travailler sur le rapport qualité/prix/délais tout en introduisant des éléments de développement durable et de travail avec les partenaires sur les spécifications du marché, et de réfléchir à l'allotissement du marché, décrit Olivier Nys, le DGS. C'est tout l'art de l'acheteur, désormais titulaire d'un master 1 ou 2, d'introduire cette ingénierie de l'achat dans la culture de la collectivité.» Pour l'instant, la métropole se focalise sur ses 50 plus gros marchés, mais entend diffuser progressivement la démarche.

PATIENCE

Alain Bénard avance un autre axe de travail: une analyse efficace du besoin. «Le meilleur ennemi du bon achat est l'impatience, ou l'urgence. L'acheteur doit prendre le temps de bien identifier le besoin et de vérifier s'il en aura d'autres similaires dans l'année, auquel cas il aura intérêt à les regrouper.»

La mutualisation des achats et les groupements de commandes constituent aussi des leviers intéressants. Plusieurs modalités peuvent être envisagées, des groupements de commandes au service commun au sein d'une intercommunalité, en passant par les centrales d'achat (lire l'encadré). Ces dernières années, les groupements de commande dans l'énergie, pour l'achat de gaz et d'électricité, ont permis de faire baisser les prix. «Les dernières fusions ont perturbé la commande publique, mais, pour celles plus anciennes, on observe un impact sur les achats grâce à des opportunités plus nombreuses et à un effet de volume», note Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (ADCF). ● G. G.

Le poids des centrales

Le recours aux centrales d'achat se développe. Parmi ses 21 600 clients actifs en 2017, l'Ugap – la centrale d'achat public généraliste – compte 6 150 collectivités «De nouveaux modèles apparaissent Par exemple, les régions agrègent les besoins des petites collectivités de leur ressort, afin qu'ensemble elles bénéficient des conditions tarifaires de la plus grande», explique Jean-Marc Borne, directeur technique à l'Ugap Dans les transports, la Centrale d'achat du transport public (CATP) a été créée en 2011 sous l'impulsion de l'Association pour la gestion indépendante des réseaux de transport public (Agir) «La massification des commandes permet une standardisation de la production, et donc rationalise les coûts Il y a aussi les services offerts, par exemple disposer sous 24 à 48 heures d'un bus en cas de panne», indique Jean-Luc Rigaut, président d'Agir et de l'ADCF. Résultat des économies de 10 à 15% sur les véhicules et de 30 à 70% sur les logiciels

Des marges de manœuvre grâce à la dématérialisation

Moins de papier, des procédures optimisées, des gains de productivité... sont les promesses de la dématérialisation et de l'administration numérique. Cependant, peu d'évaluations prenant en compte les coûts informatiques sont effectuées.

Lorsqu'elles parlent e-administration et dématérialisation, les collectivités évoquent plus volontiers la simplification qui en découle que les économies réalisées. Pourtant, que le projet réponde à une obligation réglementaire, propose de nouvelles téléprocédures aux usagers ou résolve un problème interne, il est possible de générer des marges de manœuvre.

Les gains les plus évidents à chiffrer sont ceux sur le papier et l'affranchissement. Ainsi, Jérôme Richard, directeur des systèmes d'information (DSI) d'Aix-en-Provence (142000 hab.), estime qu'avoir dématérialisé toute la chaîne des délibérations permet d'économiser 6000 ramettes de papier chaque année, soit 30000 euros. L'achat d'une centaine de tablettes pour équiper les élus et les membres de la direction générale a coûté 45000 euros. Cinq ans après, moins de vingt tablettes ont dû être changées... « Nous allons continuer dans ce sens en 2018 avec la dématérialisation des commissions d'appel d'offres», précise le DSI.

Dématérialiser les services aux citoyens a aussi un effet sur les coûts: «En deux ans, nos dépenses d'affranchissement ont baissé de 12%», pointe Charlotte Libert-Albanel. La maire (UDI) de Vincennes (49000 hab., Val-de-Marne) pense qu'avec le développement des factures électroniques, la dématérialisation des marchés publics, la télétransmission des actes d'état civil... «le courrier entrant va diminuer de 20% en 2018 et de 35% d'ici à 2020. Cela aura un impact fort sur le service du courrier et les assistantes. Nous devons donc nous réinterroger sur notre organisation et anticiper les changements».

TRAVAILLER PLUS VITE

«Les collectivités qui mettent en place le numérique craignent que les agents ne le voient comme une occasion de supprimer des postes. Elles préfèrent donc insister sur les gains en matière d'affranchissement et de papier», regrette Tristan Sadeghi, membre du groupe de recherche «finances publiques et numérique» du think tank Fondafip. Pourtant,

De nouvelles obligations

L'année 2018 apporte de nouvelles obligations réglementaires.
• 1er octobre 2018: dématérialisation totale des procédures de marchés publics.
• 1er novembre 2018: utilisation du système de communication électronique des données de l'état civil (Comedec) pour les villes ayant ou ayant eu une maternité.
• 7 novembre 2018: dématérialisation des autorisations d'urbanisme et des déclarations d'intention d'aliéner.

Métropole européenne de Lille (Nord) 90 communes • 1,1[4] million d'hab.

ROMAIN ROGUET, directeur général adjoint chargé des finances

Des gains de productivité de 15 à 20% minimum

La métropole européenne de Lille (MEL) passe à la dématérialisation totale de la chaîne de la commande publique et des finances. « Nous avons décidé de transformer l'obligation réglementaire en opportunité. Nous ne générerons que peu d'économies sur les ramettes de papier, mais comptons sur les fruits de l'optimisation et de l'automatisation de certains process. Pour un même nombre de factures à traiter, moins de comptables sont nécessaires. A terme, on peut espérer des gains de 15 à 20% minimum», explique Romain Roguet, DGA chargé des finances. Les services ont retravaillé leur organisation afin de supprimer des tâches effectuées plusieurs fois ou superflues, pour réduire les temps morts et donc accroître leur efficacité.

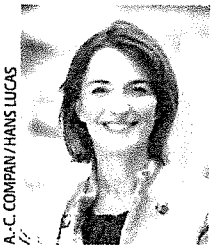
«Coupler la dématérialisation de la commande publique et des finances est très important: les marchés conçus dans un outil complètement numérique, une fois attribués, sont déversés automatiquement dans le système financier. Cela évite de nombreuses ressaisies et génère des gains de temps. S'arrêter au PESV2 [*] n'apporte rien», estime Romain Roguet. La MEL automatise aussi dès que possible les opérations simples et fastidieuses, tel le calcul des révisions sur des factures.

(*) Protocole d'échange standard version 2, ndlr.

Contact
Romain Roguet, 03.20.21.30.98.

les plus grosses économies, si le projet est bien ficelé, sont liées à la réorganisation des services et aux gains de productivité. «C'est avant tout un projet d'organisation de service et d'activité. Bien mené, il permet de rationaliser les processus. Des tâches, souvent à faible valeur ajoutée, disparaissent. Les agents sont transférés vers d'autres à plus forte valeur ajoutée», indique Charlotte Libert-Albanel. «Dématérialiser permet de dégager du temps pour faire autre chose et de travailler différemment, plus vite. Cela oblige parfois à des changements de métier ou de qualification», confirme Maciej Murmylo, chef de projet «dématérialisation et innovation» au groupement d'intérêt public (GIP) Territoires numériques Bourgogne-Franche-Comté (exe-Bourgogne).

Dans sa revue de dépenses de juin 2017 sur les actes de gestion en matière de ressources humaines, l'inspection générale de l'administration cite l'exemple des systèmes d'information RH. Selon elle, le module de recrutement en ligne intégré au SIRH de la ville et de la métropole de Toulouse a permis de gagner trois équivalents-temps plein.



A.-C. COMPAN/HANS LUCAS

> *«Le courrier entrant diminuera de 20% en 2018 et de 35% d'ici à 2020. Cela va avoir un impact fort sur le service du courrier et sur les assistantes.»*
>
> **Charlotte Libert-Albanel**, maire de Vincennes

LA TECHNOLOGIE NE SUFFIT PAS

Cependant, les projets n'ont pas toujours les effets escomptés. «Parfois, les collectivités n'arrivent pas à optimiser les solutions car les besoins n'ont pas été bien recensés et le personnel est trop peu formé. La technologie seule ne suffit pas. Il y a toute une culture à mettre en place», observe Tristan Sadeghi.

Les collectivités se posent rarement la question des retours sur investissement pour ces projets qui répondent à des obligations réglementaires ou visent à améliorer le service délivré aux citoyens. D'autant que calculer les coûts n'est pas simple... Il faut prendre en compte les serveurs informatiques, les frais de licences, de maintenance, de sécurité informatique... «La dématérialisation oblige à investir dans sa direction des SI. En effet, si l'outil informatique plante, plus rien ne fonctionne. Nous avons créé quatre postes et recruté deux stagiaires pour accompagner la mise en place de la dématérialisation, faire les formations, voir d'où viennent les éventuels blocages...» explique Romain Roguet, DGA chargé des finances à la métropole européenne de Lille (lire p.42).

Dans le cas des solutions mutualisées, les économies sont évidentes: «Pour les marchés publics, nous fournissons les profils d'acheteur qui coûtent plusieurs milliers d'euros et les connecteurs permettant de télétransmettre les délibérations au contrôle de légalité. Seule, une grande collectivité paie ces connecteurs 20000 à 30000 euros. Chez nous, la cotisation annuelle est de 2000 euros pour les villes de 50000 à 100000 habitants, et de 5000 euros pour celles de plus de 100000 habitants», souligne Daniel Coissard, directeur du GIP Maximilien, en Ile-de-France.

«Notre plateforme est utilisée par 1450 adhérents. La mutualisation permet de baisser le seuil de rentabilité des projets. Il y a un gain immédiat sur les prix, la maintenance et la qualité de l'outil», conclut Patrick Ruestchmann, directeur adjoint du GIP Territoires numériques Bourgogne-Franche-Comté. ● C. C.

Club Finances la Gazette.fr

Pour aller plus loin

La programmation des finances publiques 2018-2022
www.lagazette.fr/544017

Le gouvernement assouplit les contraintes financières des collectivités
www.lagazette.fr/540556

La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ?

David CARASSUS
Professeur des universités en sciences de gestion, Directeur de la Chaire OPTIMA
Chaire OPTIMA/CREG, Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA)

Marcel GUENOUN
Directeur de recherche, Institut de la gestion publique et du développement économique
Chercheur associé, CERGAM, Université Aix-Marseille

Younes SAMALI
Doctorant en sciences de gestion
Contrôleur de gestion, Ville de la Courneuve
Chaire OPTIMA/CREG, Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA)

RÉSUMÉ

Compte tenu du poids des concours financiers de l'État et de l'effet des transferts de fiscalité sur l'équilibre budgétaire de l'État, les finances locales forment une partie importante de l'ensemble interdépendant des finances publiques. Dès lors, la maîtrise des dépenses s'impose comme une nécessaire contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics et au respect des engagements européens de la France. Dans ce contexte contraint, deux voies principales semblent exister, dans la littérature dédiée, pour maîtriser les dépenses locales. Tout d'abord, il apparaît possible de renforcer le contrôle des dépenses, par exemple en diminuant de manière significative les dépenses actuelles de fonctionnement, en reportant ou annulant des investissements, en diminuant les subventions et aides publiques, en augmentant les impôts locaux, en mettant plus de pression sur les fournisseurs, ou encore en augmentant les tarifs des prestations délivrées. Ensuite, il est aussi possible d'accroître les capacités locales de pilotage, en agissant sélectivement sur l'action publique et sur les dépenses de façon différenciée en analysant la valeur sociale créée pour l'usager au coût le plus faible, en réalisant des choix assumés, en produisant des arbitrages dans la mise en œuvre des processus budgétaires, ou en restructurant l'offre de service locale en connaissant mieux les satisfactions et besoins des usagers.

Les résultats de notre recherche démontrent que les collectivités territoriales françaises, dans leur grande majorité, sont sensibilisées à la recherche de solutions d'économies, depuis une dizaine d'années, en raison de la dégradation de leurs situations financières. Il s'avère également que les outils et dispositifs mobilisés sont majoritairement guidés par une logique de contrôle des ressources. Aussi, les résultats mettent en évidence la faiblesse de la logique de pilotage, caractérisée, elle, par des outils et des actions ayant une dimension stratégique et politique. Focalisées sur une logique court-termiste, les solutions actuellement engagées, plus orientées *contrôle*, pourraient ainsi, à terme, impacter négativement l'offre de services locaux sans réelle maîtrise préalable.

(...)

(...)

L'intérêt pour la recherche d'économies dans les collectivités territoriales accélère depuis 2010

Avant 1995, avec 0,63 % de réponses positives, la recherche d'économies ne semblait pas un enjeu considérable pour les collectivités. Le constat reste quasi-identique jusqu'au milieu des années 2000. Ce n'est qu'à partir de 2005 que les collectivités entrent dans une phase de recherche active de solutions pour maîtriser leur budget. Cette tendance se confirme surtout depuis 2010, où nous avons constaté un intérêt majeur des collectivités pour les solutions de recherche d'économies budgétaires, avec 2 897 dispositifs recensés entre 2010 et 2015, contre 1379 dispositifs pour la période 2005-2010 et 640 dispositifs entre 1995 et 2005. Cette évolution dans le temps semble cohérente avec l'évolution de l'environnement financier local.

Des réponses mettant en évidence une mobilisation plus importante des dispositifs de contrôle pour réaliser des économies

Nous analysons en premier lieu les résultats de la variable « objet », et ensuite les résultats de la variable « outils ».

Des objets de maîtrise des dépenses nettement orientés « contrôle »

L'analyse des réponses de notre questionnaire révèle, de manière générale, que près des deux tiers des solutions de recherche d'économies mobilisées par les collectivités françaises sont orientées « contrôle ». Les solutions de « contrôle », mobilisées enregistrent en moyenne 53,35 % de réponses positives, contre 45,5 % de réponses positives pour les solutions orientées « pilotage ». La prédominance du paradigme de contrôle est la plus forte concernant les ressources informationnelles, avec un pourcentage moyen de réponses positives du groupe qui s'élève à 94,5 %. Les ressources patrimoniales, quant à elles, enregistrent un pourcentage moyen de réponses positives de 66,7 %. Arrivent ensuite, les dépenses générales, où le pourcentage moyen des réponses positives pour les dispositifs de « contrôle » s'élève à 63,8 %. Quant aux dépenses des ressources humaines, les dispositifs de « contrôle » remportent 51,3 % de réponses positives et les dispositifs de « pilotage » 39 %.

Groupe d'items	% des réponses positives « contrôle »	% des réponses positives « pilotage »
V01.1 - Les dépenses générales	63,8 %	58 %
V01.2 - Les dépenses RH	51,3 %	39 %
V01.3 - Les ressources organisationnelles	43,8 %	28,5 %
V01.4 - Les ressources informationnelles	94,5 %	73,4 %
V01.5 - Les ressources patrimoniales	66,7 %	50,2 %
V01.6 - Les actions et activités	0,0 %	23,9 %
% moyen de la variable n° 1	**53,35 %**	**45,5 %**

Tableau 9 – Pourcentage des réponses positives par groupe d'items et par paradigme

Par la suite, nous rentrons dans le détail de ces différents groupes.

a) Des solutions de maîtrise des dépenses générales mobilisées orientées « contrôle »

Le groupe des dépenses générales est composé de 14 items, dont 10 items de contrôle et 4 items de pilotage[4]. Les dispositifs de « contrôle » enregistrent 63,8 % de réponses positives. Les dispositifs orientés « pilotage », quant à eux, remportent 58 % de réponses positives.

Ainsi, 92,7 %[5] des collectivités répondantes ont engagé une diminution des dépenses de fournitures et de

4 Voir annexe 1.

5 Voir annexe 2.

consommables, 94,5 % des répondants favorisent l'utilisation de la procédure des marchés publics pour réaliser des économies, 91,8 % des répondants ont diminué les dépenses de fluides et d'énergie. Cependant, il reste encore à sensibiliser notamment concernant l'optimisation des vêtements de travail, car seulement un tiers de collectivités remplacent les vêtements de travail seulement à l'usure, et déclarent avoir automatisé les techniques d'entretien pour faire des économies.

Certaines collectivités sont allées jusqu'à la suppression de certaines manifestations. Dans ce sens, nous pouvons citer l'exemple de la ville d'Argenteuil (Val-d'Oise, 103 000 hab.), qui s'est vue contrainte de supprimer un certain nombre de moments festifs parmi lesquelles le « feu d'artifice », les « festivités de noël », la « journée des jeunes filles » et la cérémonie des « vœux du Maire ». La ville a également renégocié à la baisse ses achats, ses dépenses de communication et supprimé des subventions accordées à des associations[6].

Dans le même sens, la région Pays de la Loire (3,6 millions d'habitants) affiche 5 millions d'euros d'économies sur les dépenses générales entre 2013 et 2014, en recourant à :

- La réduction du budget de communication pour 1 million d'euros ;
- Un apurement des fonds de réserve de plusieurs organismes satellites régionaux (parcs naturels régionaux, orchestre national des Pays de la Loire, etc.) pour 1 million d'euros ;
- L'arrêt ou la réduction du soutien financier à certains organismes et associations pour un 1 million d'euros ;
- Des économies diverses sur les charges de structure et de gestion (reprographie, affranchissement, baisses de certaines prestations du type nettoyage, informatique, sécurité, restauration, etc.) pour 2 millions d'euros.

Quant à Montélimar agglomération (EPCI), la collectivité a mis en œuvre un programme d'économies de 392 000 euros en 2015, soit une réduction de 1 % de son budget global. Une même diminution devra être réalisée chaque année pendant cinq ans. En voici les principales sources[7] :

- Le contrôle quotidien des factures coûte 235 heures par an, soit 11 000 euros mais permet d'en économiser 140 000 euros.
- La formation : – 9 000 euros. Les agents sont incités à former leurs collègues sur des sujets d'expertise. Ils sont payés 230 euros par jour et il n'y a pas de coûts de déplacement.
- Le gaz : – 80 000 euros. Renégociation du contrat qui a permis de baisser de 20 % les tarifs.
- Les prestations externes : – 50 000 euros. La montée en compétence de l'encadrement se traduit par une réduction des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.
- Les économies d'énergie : – 20 000 euros.
- Le téléphone : – 15 000 euros. Le changement d'opérateur a généré 10 % d'économies.
- La flotte de véhicule : - 8 000 euros. Un logiciel de réservation a permis de mutualiser l'usage des véhicules entre les services.

Concernant les dispositifs orientés « pilotage », 71,3 % des collectivités répondantes optent pour une restructuration de la dette pour diminuer leurs charges financières. 62,6 % déclarent avoir mis en place une politique des achats, 50 % avoir renégocié les contrats existant de marchés publics et 48,1 % avoir créé une fonction Achat dans l'organigramme de la collectivité.

b) Des solutions mobilisées pour maîtriser les dépenses des ressources humaines majoritairement orientées « contrôle »

Le groupe des dépenses des ressources humaines est composé de 15 items : 7 items de contrôle et 8 items de pilotage[8]. Bien que, dans ce groupe, les items de pilotage soient en supériorité numérique par rapport aux items de contrôle, l'analyse des réponses révèle que, 51,4 % des dispositifs mobilisés par les collectivités, pour faire des économies sur la masse salariale sont orientés « contrôle », et 39,0 % des dispositifs sont orientés « pilotage ».

6 « Argenteuil échappe à la tutelle de l'État grâce à un plan drastique d'économies », *Actualité Club Finance - La Gazette*, le 27/04/2015.

7 « Montélimar économise plus de 40 000 € sur ses impressions », *Actualité Expert Finance - La Gazette*, le 06/10/2015.

8 Voir annexe 1.

Concernant les actions caractérisées « contrôle », 82,9 % des répondants ont opté pour la diminution du volume des recrutements sur les emplois non permanents, avec pour exemple les remplacements pour maladie, les emplois saisonniers, ou les vacataires. 80,2 % des répondants ont eux opté pour le gel des postes temporairement. 73,6 % choisissent le non-remplacement des départs à la retraite et 57 % ont choisi la suppression définitive de certains postes. Les dispositifs les moins engagés concernent la suppression des formations payantes non obligatoires (36,4 %), ou le recrutement de cadres contractuels sur les postes permanents (26 %).

Concernant les dispositifs caractérisés « pilotage », ils concernent, par exemple, la baisse des effectifs grâce à la réorganisation des services (pour 62,6 % des répondants), la flexibilisation de l'organisation du travail et des horaires pour augmenter la productivité et baisser l'absentéisme (pour 35,5 % des répondants) et la mise en place d'une part variable du régime indemnitaire basée sur la performance individuelle et/ou collective (29,6 % des répondants).

Sur un plan plus prospectif, une enquête réalisée en 2015 par l'AMF, l'AMGVF, l'ACUF, l'APVF, l'AdCF et Villes de France, auprès de 601 collectivités montre que, afin de limiter les effets de la baisse des dotations, les collectivités interrogées actionnent certains leviers de maîtrise de la masse salariale tels que :

- Le non-remplacement systématique des départs à la retraite ou des départs volontaires ;
- Réduction des remplacements des agents absents ;
- Réduction du recours au personnel de renfort et aux personnels saisonniers ;
- Non-renouvellement ou renouvellement au cas par cas des agents contractuels ;
- Gel des recrutements externes ;
- Gel des créations de nouveaux postes ;
- Gel des revalorisations du régime indemnitaire ;
- Passage de l'avancement d'échelon du minimum au maximum ;
- Réduction des heures supplémentaires ;
- Mise en place de politiques de lutte contre l'absentéisme
- ... etc.

c) Des solutions mobilisées pour maîtriser les dépenses concernant les ressources organisationnelles majoritairement orientées « contrôle »

Ce groupe est composé de 15 items : 13 items caractérisés « contrôle » et 2 items de pilotage. Parmi les 6 groupes composant la variable « Objet », les ressources organisationnelles sont le groupe le plus orienté « contrôle » en termes de nombre d'items. Les collectivités ont répondu positivement à 42,57 % des questions relatives aux solutions de « contrôle », et à 27,95 % des solutions orientées « pilotage ». En revanche, nous avons constaté que 59,2 % des collectivités répondantes n'ont pas encore expérimenté les dispositifs de maîtrise des dépenses proposés dans ce groupe.

Concernant les dispositifs orientés « contrôle », le plus utilisé est la mutualisation interne des équipements existants (exemple, les véhicules de service, les imprimantes, etc.) (avec 83,5 % de réponses positives). Arrive en seconde position la simplification des procédures et démarches administratives pour les usagers (63,8 % de réponses positives). En troisième position, on trouve la simplification des procédures administratives internes (53,7 %). En revanche, la solution de fusionner les satellites et les syndicats intercommunaux n'a pas suscité une forte adhésion de la part des collectivités répondantes (15,7 % seulement de réponses positives), probablement à cause de considérations politiques.

Quant aux dispositifs orientés « pilotage », nous constatons que les deux solutions orientées « pilotage » proposées dans ce groupe ne suscitent pas une forte approbation de la part des collectivités répondantes. En effet, 34 % seulement des répondants déclarent avoir mutualisé certaines actions et politiques publiques avec d'autres collectivités locales. 21,9 % seulement favorisent la mise en place de partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur.

Le chiffrage des économies liées aux mutualisations est rare. (...)

9 Inspection générale des finances, « les mutualisations au sein du bloc communal », décembre 2014.

CONCLUSION

Un contrôle dominant, mais un pilotage en émergence, face aux limites d'une seule vision sur les moyens prévus/consommés

Si les résultats à cette étude montrent que les dispositifs orientés « contrôle » sont majoritairement dominants dans les pratiques locales actuelles, il s'avère tout de même que notre recherche met en évidence la volonté d'engager des dispositifs de pilotage dans l'avenir. En effet, comme évoqué dans notre partie théorique, les limites de la logique de contrôle se manifestent ainsi à travers son manque d'efficacité et de dynamisme induit par une primauté des contrôles de procédures (Grunov, 1986), mais aussi par sa faculté à délaisser le terrain de la performance (Santo et Verrier, 1993). D'autres arguments (Gibert, 1986 ; Bartoli, 1997) s'attachent à expliquer le cloisonnement des services comme caractéristique empêchant la participation de l'ensemble des acteurs à la définition des objectifs de l'organisation ou la verticalité induite par un contrôle bureaucratique compliquant la conduite du changement. Ces dispositifs, en étant focalisés sur les moyens consommés, ignorent le service public produit et, s'ils étaient mobilisés seuls dans un temps long, pourraient participer à la dégradation de l'offre de politique locale adaptée, sans en maîtriser les nombreux effets et impacts, notamment en termes politiques.

Ces nombreuses limites, connues des praticiens, poussent sans doute près de la moitié des collectivités répondantes, qui ne mettent pas encore en œuvre des dispositifs de pilotage, à se déclarer être plutôt ou tout à fait d'accord pour engager ce type de dispositifs dans les années qui viennent. Le plus fort taux de besoin concerne notamment les dispositifs relatifs aux ressources organisationnelles, aux ressources humaines et aux outils managériaux, en constituant autant de voies d'évolution des pratiques locales. Par exemple, concernant les ressources organisationnelles, les collectivités sont plutôt d'accord pour favoriser les partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur, et mutualiser les compétences et politiques publiques entre collectivités locales. Concernant les dépenses des ressources humaines, les collectivités sont plutôt ou tout à fait d'accord pour augmenter le taux d'encadrement des élèves dans les écoles, les centres de loisirs, ou les écoles municipales des sports. En effet, si ces dispositifs ont pour inconvénient majeur de ne pas avoir des effets rapides sur la diminution de la dépense, ils permettent toutefois de prendre en compte les politiques locales et le service produit, en analysant leur valeur créée pour le territoire. Demandant un temps long, un processus adapté, et un leadership fort (Maurel *et al.* 2011), il semble important que les collectivités locales engagent ce type de réflexion au plus tôt afin que les premiers effets puissent être perçus au moment où les difficultés financières se renforceront encore et où des marges de manœuvre seront nécessaires.

La recherche d'économies ou plus globalement la performance financière pourrait aussi être favorisée par la recherche de la performance sociale, constituant un prolongement naturel de cette recherche. Des recherches en contrôle de gestion, et en particulier celles qui portent sur le modèle de contrôle de gestion socio-économique (Savall et Zardet 1992), déplacent l'attention du pilotage économique et financier orthodoxe vers le pilotage socio-économique fondé essentiellement sur des indicateurs sociaux portant notamment sur le comportement social des agents, mesurable par des indicateurs comme l'absentéisme et le turn-over. Des études telles que celle de Capelletti (2006) montrent ainsi que les dégradations de performance sociale liées à l'absentéisme et à la rotation du personnel entraînent des pertes significatives de valeur ajoutée. Les dysfonctionnements qui affaiblissent la performance sociale détériorent également la performance économique et financière. Inversement, la réduction des dysfonctionnements peut améliorer simultanément les deux performances. (...)

ANNEXE 1 – LISTE DES ITEMS DE LA VARIABLE 1 - OBJET

Groupe 1 - Les dépenses générales	Paradigmes
1. Diminuer les dépenses concernant les consommables (fournitures, carburant, etc.)	Contrôle
2. Remplacer les équipements et vêtements de travail uniquement à l'usure	Contrôle
3. Diminuer les dépenses de fluides (chauffage, électricité, télécommunications, etc.)	Contrôle
4. Favoriser l'utilisation de la procédure des marchés publics	Contrôle
5. Réduire la fréquence de l'entretien des locaux	Contrôle
6. Automatiser les techniques d'entretien (ex : des locaux, des espaces verts... etc.)	Contrôle
7. Rationaliser les règles d'utilisation des véhicules de service (ex : réduire le nombre de véhicules affectés, maîtriser la consommation en carburant... etc.)	Contrôle
8. Baisser les dépenses de communication (interne, externe) et des relations publiques (déplacements, missions, etc.)	Contrôle
9. Baisser les subventions versées	Contrôle
10. Favoriser la diminution des dépenses des satellites de la collectivité (associations, ASEM, etc.)	Contrôle
11. Renégocier les contrats des marchés publics	Pilotage
12. Créer une fonction achat	Pilotage
13. Créer et mettre en œuvre une politique achat	Pilotage
14. Se désendetter / restructurer sa dette et ainsi diminuer la charge des intérêts d'emprunt	Pilotage

Groupe 2 - Les dépenses des ressources humaines	Paradigmes
1. Diminuer le volume de recrutement sur des emplois non permanents (remplaçants, vacataires, saisonniers)	Contrôle
2. Recruter des cadres contractuels sur des emplois permanents	Contrôle
3. Ne pas remplacer certains départs à la retraite	Contrôle
4. Geler des postes temporairement	Contrôle
5. Supprimer des postes de manière définitive	Contrôle
6. Supprimer les formations payantes non obligatoires	Contrôle
7. Réviser à la baisse le régime indemnitaire (IAT, PFR, etc.)	Contrôle
8. Rendre conditionnelle une partie du régime indemnitaire à la performance collective et/ou individuelle	Pilotage

Groupe 2 - Les dépenses des ressources humaines (suite)	Paradigmes
9. Baisser les effectifs grâce à la réorganisation des services	Pilotage
10. Flexibiliser l'organisation du travail et des horaires pour augmenter la productivité et baisser l'absentéisme	Pilotage
11. Améliorer la qualité de vie au travail pour augmenter la productivité et baisser l'absentéisme	Pilotage
12. Utiliser le bilan social de la collectivité pour optimiser les dépenses RH	Pilotage
13. Augmenter les taux d'encadrement dans les écoles, les centres de loisirs, les écoles municipales des sports... etc.	Pilotage
14. Mettre en place un budget pluriannuel de la masse salariale	Pilotage
15. Gérer et anticiper les compétences et expertises RH sur le long terme (recrutement, mobilité, etc.)	Pilotage

(...)

Groupe 6 - Les actions et activités	Paradigmes
1. Réduire le volume des services publics mis à disposition	Pilotage
2. Réduire le niveau d'activité et/ou de fréquentation des services ouverts au public (ex : réduire les heures d'ouverture des piscines, des gymnases, de la patinoire... etc.)	Pilotage
3. Développer un projet stratégique pour la collectivité permettant de fixer ambitions et priorités en termes de dépenses	Pilotage
4. Externaliser les services publics non stratégiques pour la collectivité	Pilotage
5. Recentrer la collectivité sur ses compétences prévues par la loi et diminuer les dépenses concernant les compétences facultatives	Pilotage

DOCUMENT 6

JORF n°0018 du 23 janvier 2018

Texte n°1

LOI n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (1)

NOR: CPAX1723907L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-760 DC du 19 janvier 2018 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Titre IER : ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

Article 13

I. - Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

II. - A l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant :

1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

III. - L'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant. Pour une base 100 en 2017, cette évolution s'établit selon l'indice suivant :

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	101,2	102,4	103,6	104,9	106,2

IV. - L'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre, s'établit comme suit, en milliards d'euros courants :

(En milliards d'euros)

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	- 2,6	- 5,2	- 7,8	- 10,4	- 13

(...)

Article 16

I. - L'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, exprimés en milliards d'euros courants, est évalué comme suit, à périmètre constant :

	2018	2019	2020	2021	2022
Total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74
Taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions	4,12	4,23	4,36	4,50	4,66
Autres concours	38,37	38,14	38,12	38,10	38,10

(...)

DOCUMENT 7

Quelques pistes d'économies dans les dépenses de fonctionnement des services publics

Emploi-collectivites.fr

(...)

Afin d'éviter l'impasse financière, les directions générales et financières, avec la participation active des directeurs opérationnels des services des collectivités, devront faire preuve de beaucoup de pragmatisme et d'imagination pour créer de nouvelles marges de manœuvre. Ce n'est pas la 1ère fois que les collectivités engagent des procédures d'économies dans leurs services comme l'a souligné le rapport de la Cour des comptes en juin 2013 en signifiant cependant qu'elles devront non seulement poursuivre leurs efforts mais surtout les amplifier.

Des démarches de mutualisation des services, de renégociation de la dette, de simplification des cofinancements, de l'introduction de la pluri annualité des dépenses et la maitrise des dépenses de personnel font partie des outils des managers, des directions financières et du personnel.

Cependant, face à cette nouvelle conjoncture, force est de constater, qu'il convient d'engager un nouveau pilotage de programmation et de gouvernance des dépenses publiques afin d'éviter la hausse des impôts locaux pour l'équilibre budgétaire.

COMMENCER PAR IDENTIFIER LES DOMAINES PORTEURS D'ECONOMIES POTENTIELLES

1-En matière de gestion des personnels

(...)

Les rémunérations accessoires et autres avantages en nature accordés devront être justifiés par des sujétions spécifiques. Le régime indemnitaire pourrait être associé à des efforts de productivité des services. La mutualisation des moyens communs des services devra être recherchée (comme par exemple une mutualisation des assistantes de direction).

Une recherche d'automatisation de certaines tâches grâce aux nouvelles technologies devra être recherchée (dématérialisation...). La lutte contre l'absentéisme devra s'amplifier à l'aide d'une gestion managériale adaptée.

2-En matière d'achats et prestations

Les charges courantes liées aux achats peuvent être réduites par une politique de regroupement avec d'autres collectivités, par la réduction voire la suppression des stocks dans les services, par l'usage économique des matières premières mises à disposition.

Les prestations de service peuvent en partie être reprises en régie par les services. Elles doivent être mises en concurrence dans un cadre de recherches d'économies nouvelles en modifiant parfois la quantité et la qualité des cahiers des charges. (...)

3-En matière de dépenses d'intervention

Les interventions des collectivités auprès des autres institutions sont très hétérogènes. Elles couvrent les domaines aussi variés que l'économie, la culture, le sport, la politique de la ville...

De nature fortement politique, un examen minutieux de ces interventions doit être engagé par les assemblés et leurs commissions, sous l'égide de la commission des finances, afin de réexaminer les dispositifs d'aides en rapport avec leur efficacité à l'aide des rapports annuels d'activité.

COMMENT S'Y PRENDRE ?

1-UNE VOLONTE COMMUNE D'ELUS CLAIREMENT AFFICHEE

La recherche d'optimisation des dépenses dans les collectivités ne peut se réaliser sans la définition d'objectifs forts par les assemblées. Ainsi, lors du vote du budget, il pourrait être annexé des objectifs chiffrés de réduction à atteindre en offrant aux élus des moyens d'information appropriés. Ces indicateurs de performance devront être fixés de façon pertinente en vue d'un examen approfondi des habitudes dépensières des services et de leur évolution dans les années futures.

Les élus doivent donc être à la barre des objectifs d'économies des services, et notamment les adjoints ou vice-président en charge d'un secteur d'activité.

Il convient en effet de renverser la séparation des services financiers (adjoint-commission et direction financière) et des services opérationnels (par nature dépensiers) en fusionnant les objectifs.

2-UNE BASE DE TRAVAIL MENEE PAR LES SERVICES FINANCIERS

Chaque organisme dispose de dépenses courantes différentes selon la nature de ses activités. Les crédits sont gérés soit de façon centralisée ou de façon décentralisée. Dans les deux cas, les crédits inscrits au budget deviennent ainsi spécialisés suivant la nomenclature du plan **comptable** en premier niveau, et suivant une codification interne **informatique** en second niveau la plupart du temps (code service...).

Les documents comptab les dont disposent les services financiers pour contrôler les dépenses sont les journaux des comptes, avec des libellés et des possibilités de tri différents selon les prestataires de logiciels.

Au-delà des tableaux de bord et analyses financières rétrospectives et prospectives qui font l'apanage des directions financières afin d'éclairer les grands angles et nécessaires aux décisions politiques stratégiques et faisant constater l'effet de ciseaux permanent entre les recettes et les dépenses, il convient d'élaborer un « historique détaillé et rétrospectif par types de dépenses des services ». Ce travail, de longue haleine, permettra de connaître leur évolution en termes de coût et de ce fait leur utilité sociale.

C'est en effet dans les détails que les pistes d'économies se trouvent en général, et leur accumulation peut générer une source de réduction de dépenses non négligeable.

Il est recommandé de remonter au minimum sur les 3 derniers exercices connus.

3-UN TRAVAIL DE CONCERTATION AVEC LES SERVICES ET LEURS ELUS DE TUTELLE

Il sera utile de comparer, pour chaque type de dépense, les crédits ouverts et réalisés sur cette période d'analyse avec les services afin de déceler les économies possibles à engager.

Ainsi, par exemple sur le poste « affranchissement du courrier, il peut être utile d'analyser s'il n'est pas utile d'affranchir au tarif économique certains courriers, de privilégier internet pour certaines réponses, d'utiliser le courrier suivi plutôt que le recommandé pour certains envois .

Il sera utile également de connaître les raisons du taux de réalisation par rapport aux crédits ouverts afin de déceler les « réserves pour les imprévus » des services afin de les remplacer par un poste de crédit unique ouvert au niveau des services financiers, sous l'arbitrage de la direction générale.

Force est de constater dans ce type d'exercice que les habitudes et la crainte de voir les crédits diminuer hantent les responsables gestionnaires à qui les élus demandent d'intervenir dans l'urgence. Il faut donc mettre en phase la contrainte financière globale et l'action des services opérationnelle.

La tendance des dernières années à la décentralisation des crédits dans les services n'a pas toujours été accompagnée d'un contrôle interne étroit adapté, malgré la présence de contrôleurs de gestion. (...)

Une telle démarche doit être validée initialement en bureau sous la forme d'une charte de coopération active de chaque secteur d'activité.

CHECK-LIST DES PRINCIPAUX POINTS A CONTROLER DANS LES DEPENSES COURANTES

- Carburants (optimiser les déplacements)

- Energie-Eau-chauffage (repérer les bâtiments énergivores)

- Fournitures administratives (regrouper les stocks dans les services)

- Produits d'entretien (vérifier les dosages et les rythmes)

- Prestations d'entretien de terrains, bâtiments, voies et réseaux, véhicules...(vérifier leur pertinence, les coûts unitaires)

- Prime d'assurance (partager le risque avec l'auto-assurance)

- Frais d'études (vérifier la faisabilité en régie)

- Documentation, abonnements (mise en commun-salle de documentation)
- Frais de colloques et séminaires (à intégrer dans le budget formation)

- Frais d'honoraires, actes et contentieux (vérifier l'excès des procédures)

- Annonces et insertion (vérifier les autres moyens d'insertion comme par exemple Emploi-collectivités pour les offres d'emploi aussi efficace et moins onéreux que d'autres supports)

- Fêtes et cérémonies, foires et expositions (vérifier la pertinence)

- Frais d'impression-publications (privilégier la dématérialisation et éthernet)
(...)

- Transports et déplacements (privilégier les nécessités de service)

- Téléphone (système de contrôles internes, option de forfaits, usage de talkies)

- Cotisations à des organismes (vérifier leurs pertinences)

Dépenses de fonctionnement

Collectivites-locales.gouv.fr

La section de fonctionnement regroupe toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité territoriale, c'est-à-dire les dépenses qui reviennent régulièrement chaque année. Il s'agit principalement des postes suivants :

Charges de personnel

Achats de fournitures : Papeterie, mobilier...

Autres charges de gestion courante : Électricité, téléphone, indemnités aux élus...

Prestations de services : Charges de publicité, de publication, missions et réceptions, transport de biens et de personnes...

Participations aux charges d'organismes extérieurs : Aide sociale, syndicats intercommunaux...

Charges financières : Intérêts des emprunts, frais financiers et perte de change...

Dotations aux amortissements et aux provisions

(Certaines dépenses de fonctionnement peuvent aussi être exceptionnelles : intérêts moratoires, amendes fiscales, subventions aux SPIC notamment.)

Dernière modification : 15/02/2018