

# RÉFORMES ET COLLECTIVITÉS LOCALES : OÙ SONT LES FINANCEMENTS ?

Marc Abadie\*

\*Directeur du réseau  
et des territoires de la  
Caisse des dépôts

Les évolutions institutionnelles majeures<sup>1</sup> intervenues depuis bientôt deux ans pour les collectivités locales interviennent dans un contexte financier devenu extrêmement contraint pour toutes les administrations publiques et auquel les collectivités locales n'ont pas échappé. Ainsi, elles contribuent, elles aussi, depuis le pacte de stabilité 2014-2017, à l'effort collectif et nécessaire de redressement des finances publiques. Mais depuis 2015, leur effort a été porté de 1,5 milliard d'euros à 10,75 milliards d'euros (en intégrant les mesures de soutien à l'investissement), jusqu'en 2017, premier horizon identifié à ce jour.

Or depuis 2011, le gel en valeur de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État conduisait déjà à une érosion de la dotation globale de financement (DGF) compte tenu du financement, par redéploiements internes, des composantes croissantes<sup>2</sup> : un jeu de passe-passe au sein d'une enveloppe fermée. Il faut signaler que la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a substitué à la notion d'« enveloppe normée » celle d'« ensemble des concours financiers de l'État » facilitant ainsi les ajustements éventuels à venir sur l'ensemble des concours de l'État (FCTVA inclus) sachant qu'à l'horizon 2017 ceux-ci ne pourront pas excéder les montants annuels suivants :

**Tableau : Évolution de l'ensemble des concours financiers<sup>3</sup> de l'état aux collectivités territoriales (en milliards d'euros)**

2014	2015	2016	2017
56,87	53,45	49,79	46,12

Source : Article 14 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques 2014-2019.

1. Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles dite loi « MAPTAM », loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe ».

2. Population, dotation d'intercommunalité, dotations de péréquation.

3. La notion de concours financiers de l'État ne comprend pas la fiscalité transférée, les contreparties des dégrèvements législatifs, les subventions des ministères, le produit des amendes de police et le fonds régionaux de l'apprentissage (soit plus de 47,5 milliards d'euros sur un total de plus de 101 milliards d'euros de transferts de l'État).

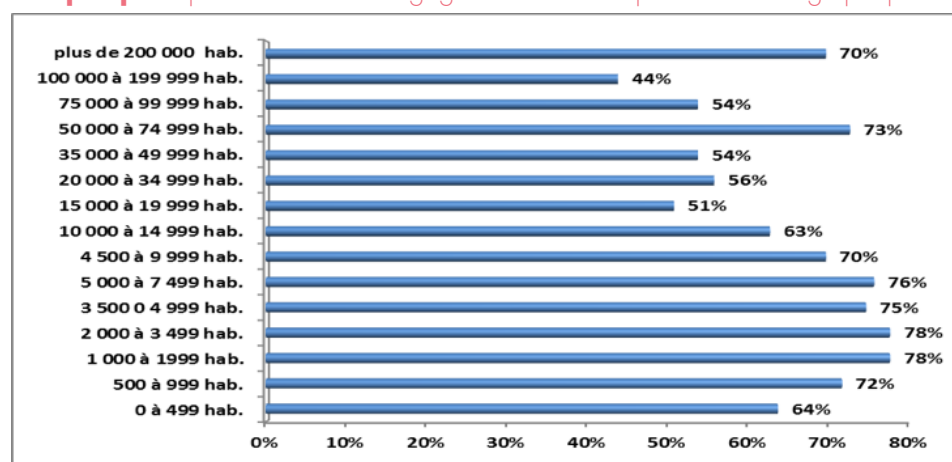
Les collectivités locales et leurs acteurs inventent chaque jour nos vies de demain. Dans de nombreux domaines, les initiatives des territoires participent à faire émerger une France durable, solidaire et citoyenne. L'Observatoire de l'innovation locale de la Fondation Jean-Jaurès s'emploie à repérer, analyser et valoriser ces innovations. Il est le lieu où se découvre et se partage une invention locale porteuse de solutions pour notre société tout entière.

# RÉFORMES ET COLLECTIVITÉS LOCALES : OÙ SONT LES FINANCEMENTS ?

Dans ce panorama, avec la réduction drastique de la DGF jusqu'en 2017 (3,67 milliards d'euros par an), il est aisé de comprendre que le financement des quelque 200 à 300 communes nouvelles<sup>4</sup> qui semblent s'annoncer d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>5</sup>, de la DGF<sup>6</sup> des métropoles créées le 1<sup>er</sup> janvier 2015, de celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille<sup>7</sup> ainsi que des nouvelles intercommunalités issues du relèvement du seuil de population, va forcément peser, et pèse d'ailleurs déjà, sur les composantes figées de la DGF, alors que l'enveloppe va continuer à se réduire et que la péréquation horizontale s'accroît à travers le FPIC<sup>8</sup>.

C'est aussi pourquoi la réforme territoriale doit être accompagnée de la réforme de la DGF. Cette dernière, conçue à sa création en 1979 pour compenser la suppression des ressources fiscales et non comme une dotation de fonctionnement qui couvre des charges, n'est plus du tout adaptée à la réalité des charges et des ressources des territoires. Les travaux menés avant l'été par la mission parlementaire de Christine Pirès Beaune, à la demande du Premier ministre, ont mis en exergue les nombreux défauts du dispositif<sup>9</sup> que le projet de loi de finances pour 2016, actuellement en discussion au Parlement, vise à corriger. Conformément aux préconisations du rapport remis en juillet dernier, le projet de loi de finances (PLF) 2016 introduit des critères de répartition plus adaptés à la réalité des charges des communes, simplifie et rénove l'architecture de la dotation forfaitaire de la DGF. La réforme crée, par ailleurs, une véritable DGF pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) visant à mieux favoriser l'intégration et la péréquation.

## Graphique : part des communes gagnantes en 2016 par strate démographique



Source : DGCL.

4. Elles seront exonérées de la baisse des dotations.
5. Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, seulement 25 avaient été créées.
6. Composante de la DGF des EPCI.
7. Ces deux métropoles verront le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2016.
8. Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.
9. La DGF est injuste, complexe, illisible, laisse peu de place à la péréquation et prend insuffisamment en compte le fait intercommunal.

# RÉFORMES ET COLLECTIVITÉS LOCALES : OÙ SONT LES FINANCEMENTS ?

Sans tenir compte de la péréquation et de la baisse des dotations, selon l'État, près de deux tiers des communes et 70 % des EPCI seraient gagnants avec cette réforme.

Et si l'on prend en compte la progression de la péréquation, la réforme de la DGF atténuerait les effets de la baisse des dotations pour 72 % des communes. Si 94 communes auraient une baisse supérieure de 5 %, pour les autres, la baisse de la DGF sera comprise entre 1,84 % et 5 % des recettes réelles de fonctionnement<sup>10</sup>.

Mais à la fin du mois d'octobre 2015, si des simulations ont été transmises à la commission des finances de l'Assemblée nationale, en revanche aucune information n'a encore été produite permettant d'attester de la réduction des inégalités historiques entre les collectivités de même strate démographique mises en exergue par le rapport Pirès Beaune. De plus, l'impact de la baisse des dotations et celui de la nouvelle carte intercommunale n'ont pas non plus été intégrés à ces simulations rendant ainsi difficile l'appréciation de l'impact global des différentes réformes sur les ressources des collectivités.

Or la réforme de la DGF est indispensable pour accompagner la réforme territoriale. En effet, d'une part, 2,071 milliards d'euros<sup>11</sup> seront encore prélevés, en 2016 puis en 2017, sur la DGF du bloc communal (représentant 21 milliards d'euros en 2015 dont 6,5 milliards d'euros pour les EPCI), d'autre part, la montée en puissance, depuis 2012, de la péréquation horizontale au sein du FPIC<sup>12</sup> se poursuit passant de 780 millions d'euros en 2015 à 1 milliard d'euros en 2016. Où l'État va-t-il trouver les financements nécessaires aux évolutions intercommunales au sein d'une enveloppe en réduction et que l'envolée des communes nouvelles va de surcroît ponctionner ?

Par ailleurs, le financement de la nouvelle organisation territoriale et des transferts de compétences entre collectivités fait aussi débat. Si l'étude d'impact de la loi NOTRe indiquait des économies supposées, elles n'étaient, la plupart du temps, pas chiffrées et elles ne seront mesurables qu'à moyen voire à long terme.

De plus, l'annonce de la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, le 26 juin 2015, lors du congrès de l'Association des régions de France (ARF), indiquant que les régions percevront, dès 2017, 50 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) contre 25 % actuellement (48,5 % pour les départements et 26,5 % pour les communes) pour accompagner le renforcement de leurs responsabilités dans le domaine du développement économique et le transfert des compétences départementales aux régions (transports interurbains et scolaires) a trouvé sa traduction dans le PLF 2016. Elle mécontente fortement les départements qui, par ailleurs, ne voient émerger aucune

---

10. La dotation forfaitaire ne pourra pas évoluer de + ou - 5 % par rapport à l'année précédente.

11. Sur les 3,67 milliards d'euros par an pour l'ensemble des collectivités locales.

12. Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

# RÉFORMES ET COLLECTIVITÉS LOCALES : OÙ SONT LES FINANCEMENTS ?

solution pour le financement pérenne des allocations individuelles de solidarité (RSA, APA et PCH) dont ils ont la charge et dont la progression dynamique n'est pas suffisamment couverte par les ressources fiscales transférées par l'État. Ce nouveau transfert de fiscalité les privera d'une part importante d'une ressource économique, dont l'évolution, bien qu'instable et non maîtrisée, peut être très dynamique (+7,5 % par exemple en 2013).

De leur côté, les réformes territoriales vont commencer par coûter. En effet, des coûts ne feront l'objet d'aucune compensation par l'État : d'une part, l'alignement fort probablement par le haut des régimes indemnitaires des agents transférés aux collectivités, et des agents regroupés au sein des régions fusionnées et, d'autre part, les dépenses immobilières générées par le regroupement des services dans les nouvelles régions.

Il est donc peu probable que le ralentissement de 1,2 milliard d'euros des dépenses de fonctionnement des collectivités locales (hors masse salariale), annoncé par l'État dans son rapport<sup>13</sup> préparatoire au débat sur les orientations des finances publiques, soit au rendez-vous en 2016.

Enfin, la forte baisse de l'investissement public local, réaffirmée par un rapport d'information du Sénat publié le 10 juillet 2015<sup>14</sup>, s'annonce comme une certitude. Si les prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts permettent, depuis 2013, le financement à très long terme des projets structurants des collectivités locales et peuvent apporter une réponse aux besoins des territoires, les projections publiées par la délégation sénatoriale aux collectivités locales et à la décentralisation en novembre 2014<sup>15</sup> et la prospective financière inédite de la Cour des comptes publiée, le 13 octobre 2015, dans la troisième édition de son rapport sur les finances publiques locales montrent que les collectivités locales se rapprochent d'une véritable impasse financière prévisible d'ici 2017 qui pourrait conduire les plus fragilisées à ne plus pouvoir rembourser leur dette. Tout doit être mis en œuvre pour l'éviter.

---

13. Publié le 1<sup>er</sup> juillet 2015.

14. Rapport d'information du 9 juillet 2015 sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017-Tome 2 : Comment les collectivités territoriales s'adaptent-elles à la baisse des dotations de l'État ?

15. Rapport d'information sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017, novembre 2014 (Tome 1).

AVERTISSEMENT : La mission de la Fondation Jean-Jaurès est de faire vivre le débat public et de concourir ainsi à la rénovation de la pensée socialiste. Elle publie donc les analyses et les propositions dont l'intérêt du thème, l'originalité de la problématique ou la qualité de l'argumentation contribuent à atteindre cet objectif, sans pour autant nécessairement reprendre à son compte chacune d'entre elles.