

L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES À L'HORIZON 2017

Tome III - Les conditions d'une réforme soutenable,
équitable et durable
Rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales
et à la décentralisation



MM. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard, sénateurs

Avril 2016

Sommaire

Avant-propos	03	B. Les points d'amélioration	07
Introduction	03	1. Une ruralité qui reste oubliée: dotation de solidarité rurale et dotation de centralité.....	07
CHAPITRE I MALGRÉ L'EFFORT DES COLLECTIVITÉS PARTICIPANT PLEINEMENT AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, LA SITUATION ACTUELLE N'EST PLUS TENABLE	04	2. Des efforts en zone urbaine insuffisamment accompagnés: le cas de la dotation de solidarité urbaine (DSU).....	08
A. Les efforts des collectivités	04	3. Des équilibres territoriaux qui restent à trouver.....	09
1. Des efforts sur le fonctionnement.....	04	4. Un lissage dans le temps nécessaire mais complexe.....	09
2. Les mutualisations.....	04	CHAPITRE III LES CONDITIONS D'UNE RÉFORME RÉUSSIE	09
3. Des investissements systématiquement à financements multiples.....	05	A. Les conditions de soutenabilité	09
B. Une situation intenable	05	1. La soutenabilité: un essai de définition.....	09
1. Des dotations calculées sur un schéma largement obsolète.....	05	2. Les points de vigilance.....	10
2. Une baisse des dotations uniforme et déconnectée des charges réelles.....	05	B. Vers une réflexion territorialisée	11
3. Des charges supplémentaires.....	05	1. L'équilibre territorial est à construire globalement.....	11
4. Le manque de financement des investissements nécessaires pour accompagner les réformes.....	06	2. Une réforme qui doit passer par une loi de financement des collectivités dédiée comprenant des simulations précises.....	12
CHAPITRE II UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET ATTENDUE QUI DOIT ÊTRE SOUTENABLE	06	Conclusion	12
A. Les points de satisfaction	06	Les propositions de vos rapporteurs	13
1. Une réforme qui a le mérite d'exister.....	06		
2. Une réforme plus simple, plus lisible.....	07		
3. Une réforme ayant pour objectif le renforcement des centres-bourgs ruraux, tout en mettant fin à certains effets de seuil (dotations cibles).....	07		
4. Une réforme renforçant certains effets péréquateurs.....	07		

Avant-propos

Mesdames, Messieurs,

Dans un premier rapport, publié en novembre 2014, la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a souligné l'ampleur de l'impasse financière dans laquelle se trouvent désormais les collectivités territoriales, confrontées à une baisse de leurs recettes et à une augmentation de leurs charges qualifiée de véritable « effet de ciseau », effet amplifié par une baisse de 11 milliards de dotation, précipitant les collectivités dans une impasse financière, tant en termes de fonctionnement que d'investissement.

Dans un deuxième rapport, publié en juillet 2015, la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a poursuivi ce travail en interrogeant directement les élus locaux qui ont mis en évidence le besoin urgent d'une réforme des finances locales face à l'iniquité des dispositifs existants et aux risques pesant sur l'avenir des investissements locaux sur l'ensemble de nos territoires.

Le système n'était clairement plus soutenable.

Le présent rapport constitue le troisième volet du travail de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. En partant du constat d'iniquité et d'insoutenabilité de nos finances locales, mis en évidence par les deux précédents tomes, il a pour objectif d'identifier les conditions d'une réforme soutenable, équitable et durable de nos finances locales.

Les analyses et simulations réalisées par le cabinet de conseil Michel Klopfer, spécialiste de l'analyse financière des collectivités locales, de la réforme de la dotation globale de fonctionnement telle que présentée fin 2015, soulignent tant la nécessité de cette réforme que les nécessaires corrections et adaptations qu'il sera nécessaire d'y apporter afin de pouvoir assurer sa soutenabilité tant sur le court terme que sur le long terme.

Sur la base de cette étude, le présent rapport analyse les points faibles et les points forts de la réforme proposée initialement, permettant ainsi d'identifier des propositions qui sont autant de conditions nécessaires pour qu'une loi dédiée aux finances locales et voulue par les élus locaux puisse assurer la stabilité, l'équité et la soutenabilité financière de nos collectivités territoriales.



Introduction

La loi de programmation des finances publiques définit la trajectoire de l'enveloppe des concours financiers sur la période 2014-2017 en prévoyant une réduction de cinquante milliards d'euros du déficit public sur la durée du triennal. Afin de respecter l'objectif d'une diminution de 11 milliards entre 2015 et 2017, l'enveloppe des concours financiers s'élève en 2016 à 50,24 milliards d'euros. Elle constitue **une baisse de 3,2 milliards d'euros par rapport à 2015**. Malgré un système de calcul complexe devenu largement obsolète au fil des ans, la Dotation globale de fonctionnement (DGF) est restée le vecteur de la contribution au redressement des comptes publics. En 2016, sa diminution est de 9,25% pour s'établir à 33,2 milliards d'euros.

L'anticipation de cette baisse, couplée à la prudence des exécutifs locaux en période électorale, explique en grande partie **la chute de près de 10% des investissements locaux en 2015**, pénalisant grandement la reprise économique sur nos territoires.

Cette baisse des dotations sans précédent n'était plus tenable sans une réforme en profondeur de nos finances locales. Fin 2015, le Gouvernement, conscient de la nécessité d'assainir un système complexe de dotations, a proposé, sur les bases du rapport de la députée Christine Pirès-Beaune, une proposition de réforme de la DGF dont seule l'architecture de base a finalement été votée par le Parlement. En effet, la réforme, telle que proposée ne satisfaisait pas aux conditions de soutenabilité, d'équité et de stabilité attendues.

Cette réforme était nécessaire et attendue mais, pour être réussie, doit pouvoir atténuer les difficultés provoquées par la baisse des dotations et atteindre ses objectifs de soutenabilité.

Vos trois rapporteurs, en s'appuyant sur une expertise, ont procédé à une analyse des fondamentaux de la réforme proposée et de son adéquation avec les objectifs de soutenabilité, compte tenu de l'effort demandé aux collectivités au nom du redressement des comptes publics. Il s'agissait de profiter de la réflexion gouvernementale pour tester des orientations et des solutions conformément aux objectifs fixés pour ce tome III de notre rapport.

Cette baisse des dotations sans précédent a nécessité de la part des collectivités une adaptation qui a atteint ses limites et a rendu encore plus indispensable une réforme de la DGF devenue inéquitable. La réforme proposée, si elle répondait aux objectifs de simplicité, de lisibilité et de meilleure prise en compte des équilibres territoriaux ne répond pas à la réalité des charges et aux objectifs de soutenabilité.



Chapitre I

Malgré l'effort des collectivités participant pleinement au redressement des comptes publics, la situation actuelle n'est plus tenable

L'effort demandé aux collectivités locales au nom du redressement des comptes publics, compte tenu de son caractère uniforme, a un impact sur l'ensemble des collectivités, qui ont dû ponctionner notamment leurs dépenses d'investissement, réduisant ainsi les perspectives de relance de l'économie. L'Association des maires de France (AMF) a pu ainsi estimer que la baisse des dotations aurait pour conséquence de réduire les emplois d'investissement de 35% entre 2013 et 2017⁽¹⁾.

Face à ces risques d'assèchement de l'investissement public local, largement évoqués par les élus locaux lors des échanges avec le Gouvernement, ce dernier a souhaité renforcer son dispositif de soutien aux investissements, notamment par la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dont l'augmentation de l'enveloppe globale exceptionnelle de 2015 a été maintenue pour 2016 (+200 M Euros). L'objectif clairement affiché est que la contribution au redressement des comptes publics impacte les dépenses de fonctionnement des collectivités sans réduire leurs capacités d'investissement: «*Les collectivités locales sont incitées à diminuer leurs dépenses de fonctionnement, à travers la baisse des concours de l'État qui représentera 3,5 milliards d'euros. Parallèlement, l'investissement local est soutenu par la mise en place d'un fonds d'un milliard d'euros.*»⁽²⁾

Ce fonds, qui consiste essentiellement en la reconduction de plans de soutien exceptionnels, avait clairement pour objectif de «diriger» les efforts des collectivités vers les seules dépenses de fonctionnement. Si les collectivités ont largement joué le jeu en réduisant leurs charges de fonctionnement, en favorisant les mutualisations et en cherchant des sources de financement multiples, chacune de ces marges de manœuvre a toutefois ses propres limites.

A. LES EFFORTS DES COLLECTIVITÉS

Les collectivités ont utilisé ces dernières années tous les leviers qui leur permettaient d'assurer les économies nécessaires pour faire face à la baisse des dotations: efforts sur le fonctionnement,

mutualisations, investissements retardés ou maintenus au prix de cofinancements tout aussi complexes que fragiles.

1. DES EFFORTS SUR LE FONCTIONNEMENT

Les collectivités ont ces dernières années largement pris part à l'effort national. Les achats des collectivités ont été revus à la baisse avec des plans spécifiques menés par des équipes spécifiquement formées à la réduction des coûts. Les objectifs en termes d'embauches de personnel ont été revus à la baisse et les excès médiatisés qu'ont pu connaître certaines collectivités appartiennent au passé. Ce travail s'effectue notamment par le biais de réorganisations structurelles en fusionnant certains services, mais également en repensant les priorités de la collectivité au vu de ses différentes compétences⁽³⁾.

Si ces efforts ont permis de réduire certains excès et d'assainir les pratiques d'achats, ils n'ont pas pour autant permis aux collectivités de faire porter leurs efforts sur les seuls frais de fonctionnement.

De fait, les chiffres varient grandement d'une collectivité à l'autre. Et certaines charges sont d'autant plus incompressibles que, par ailleurs, de nouvelles obligations reposent sur les collectivités. Les frais de personnel restent élevés, et ont pu parfois même connaître une augmentation, mais cet état de fait reste bien souvent la conséquence de décisions qui échappent aux collectivités qui se sont vu imposer des créations ou des transferts de charges (activités périscolaires, transferts en matière d'urbanisme et de droit des sols, accompagnement des politiques de sécurité publique, et bientôt augmentation du point d'indice!...).

De même, certains efforts ne produisent leurs effets que sur le long terme: les regroupements de communes, d'intercommunalités, les fusions d'organigrammes ne produisent leurs pleins effets qu'à l'occasion des départs en retraite, lesquels impactent de manière très différente les collectivités concernées. Ces efforts – réels – n'auront un impact positif sur les comptes des collectivités que dans trois, cinq ou sept ans, alors même que la contribution au redressement des comptes publics a, elle, un impact immédiat.

2. LES MUTUALISATIONS

Les mutualisations ont également été largement utilisées ces dernières années comme sources d'économies. Les plus visibles sont celles opérées entre communes et intercommunalités avec certains services travaillant désormais tant pour la commune-centre que pour l'intercommunalité et un pilotage des ressources humaines souvent fusionné afin d'avoir une gestion à la fois plus fine et plus efficace en accompagnement au mieux les différents changements qu'une telle réorganisation suscite.

Mais d'autres mutualisations se sont fortement développées ces dernières années, y compris entre communes, et concernant des domaines aussi variés que la voirie, l'informatique et le groupement d'achats. Des gains tout autant qualitatifs que quantitatifs ont pu être ainsi dégagés.

Un premier bilan de bonnes pratiques en la matière a pu être réalisé par l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances dans un rapport copiloté par l'Association des Maires de France et le ministère de la Décentralisation et de

la Fonction publique publié en mai 2015⁽⁴⁾ et ayant pour objectif de servir de guide pratique en la matière. Sur certains achats, des gains pouvant aller jusqu'à 45 % de la valeur ont pu être réalisés. Un autre exemple cité dans ce rapport est celui de financements communs qui n'auraient pas pu être réalisés autrement que par un achat groupé.

L'effort des collectivités en la matière est réel et obtient des résultats concrets. Il permet aux collectivités de garder dans certains cas une qualité de service mise à mal par la baisse des dotations.

3. DES INVESTISSEMENTS SYSTÉMATIQUEMENT À FINANCEMENTS MULTIPLES

Globalement, l'effort des collectivités a largement affecté l'investissement public en 2015, qui a reculé de 10 %, ce qui correspond à 4,6 milliards de moins pour l'économie locale par rapport à 2014. Les plans de financement des investissements deviennent de plus en plus complexes à réaliser et difficiles à tenir. Les projets de construction sont ainsi largement le fruit d'une coopération financière entre l'État, différentes collectivités locales et différents organismes prêteurs. Ces dispositifs restent excessivement fragiles avec la remise en cause de la compétence générale pour certaines collectivités et le désengagement de certains organismes de crédit. Les initiatives les plus récentes et les plus innovantes en la matière proviennent des collectivités elles-mêmes avec la création de l'Agence France Locale, capable de lever des fonds directement pour ses collectivités adhérentes.

Pour les investissements de moindre importance, certaines communes font même appel à la population directement avec l'organisation de journées citoyennes pour rénover tel ou tel mur ou tel ou tel chemin.

Malgré ces efforts, certaines collectivités non seulement n'arrivent plus à investir mais ont du mal à assurer leur fonctionnement. Les hausses d'impôts deviennent inévitables, y compris dans les grandes villes, qui étaient 37 % en 2015 à avoir dû actionner le levier fiscal⁽⁵⁾.

Ces efforts et ces difficultés persistantes se traduisent désormais par un sentiment de grande impuissance de la part de certains élus qui n'hésitent pas à démissionner, notamment dans les zones rurales où les marges de manœuvre budgétaires sont devenues inexistantes.

B. UNE SITUATION INTENABLE

La situation actuelle basée sur des dotations héritées du passé, déconnectées du réel et amputées de charges nouvelles n'est plus tenable pour les collectivités et nécessite une réforme globale.

1. DES DOTATIONS CALCULÉES SUR UN SCHEMA LARGEMENT OBSOLÈTE

Les conclusions de la députée Christine Pirès-Beaune relatives à la dotation globale de fonctionnement sont sans ambiguïté : « Une rente justifiée par l'histoire (...) à l'origine d'écarts de dotation par habitant parfois très significatifs entre des communes ou EPCI aux caractéristiques pourtant comparables qui ne s'expliquent que par le poids de ces composantes historiques ou figées ».

La Dotation globale de fonctionnement telle qu'elle existe à l'heure actuelle n'est plus un facteur d'équilibre de nos territoires mais un facteur d'inégalité. Le rapport de la députée Christine Pirès-Beaune avait pu ainsi mettre en évidence des distorsions inexplicables entre collectivités, certaines pouvant obtenir une dotation par habitant jusqu'à six fois plus importante, souvent sans justification réelle autre que la stratification de compensations historiques largement obsolètes.

La baisse des dotations, en étant calculée de manière uniforme, n'a fait qu'augmenter le sentiment d'injustice et d'inégalité entre les territoires. Elle est d'autant plus incompréhensible qu'elle ne prend pas en compte les charges réelles des collectivités.

2. UNE BAISSÉ DES DOTATIONS UNIFORME ET DÉCONNECTÉE DES CHARGES RÉELLES

Le choix du gouvernement de faire peser l'effort de redressement des comptes publics en ponctionnant les recettes réelles de fonctionnement laisse perplexe. Si la simplicité du calcul est évidente, son équité l'est largement moins.

Aucune distinction n'est effectuée selon les charges réelles des collectivités, lesquelles peuvent être tout aussi importantes que variées (écoles, voiries, entretiens mairies et autres bâtiments communaux...). De même, aucune différence n'est faite entre les communes ayant un potentiel fiscal élevé ou celles ayant épuisé leurs marges de manœuvre en la matière.

Cette répartition qui se voulait « égalitaire » de la baisse des dotations est, dans les faits, largement inéquitable. Pour être équitable, une réforme ne peut se passer d'une remise à plat du système et d'une prise en compte tant des charges réelles que des charges supplémentaires qu'ont pu induire l'octroi de nouvelles compétences ou de nouvelles obligations.

3. DES CHARGES SUPPLÉMENTAIRES

Ces dernières années, plusieurs charges supplémentaires ont impacté négativement les budgets locaux. Certaines ont été fortement médiatisées, comme la réforme des rythmes scolaires qui a nécessité de nouvelles dépenses liées aux activités périscolaires. D'autres ont été moins médiatisées et ont un impact pourtant potentiellement plus dévastateur pour les budgets locaux avec la mise en accessibilité des bâtiments publics encadrée dans un calendrier qui reste très contraint (les Ad'aP – Agenda d'Accessibilité Programmée), notamment pour les collectivités disposant de nombreux bâtiments nécessitant une remise aux normes.

De même, les crédits nécessaires à la sécurité ou à la prévention ont parfois dû être sanctuarisés ou revus à la hausse au regard des événements récents, sans pour autant être compensés par les fonds interministériels qui leur sont dédiés. À ceci s'ajoutent naturellement les incidences budgétaires de la nouvelle compétence obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), ainsi que les conséquences financières de la réforme de l'Application du droit des sols (ADS)⁽⁶⁾. Les décisions nationales relatives à la revalorisation des carrières et du point d'indice se traduiront également pour les collectivités par des charges qu'il aurait fallu pouvoir anticiper et compenser. Enfin, pour dépasser le simple cadre communal, l'augmentation

du poids de certaines dépenses comme celles concernant le RSA pour les départements, n'a été prise en compte que par le biais de dotations exceptionnelles largement insuffisantes, le dernier fonds exceptionnel octroyé au département du Nord ne couvrant que quatre à cinq jours de RSA, alors que les besoins étaient de l'ordre du mois!

4. LE MANQUE DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES POUR ACCOMPAGNER LES RÉFORMES

La fusion des intercommunalités ou des régions a pour objectif la réduction des coûts. S'il est probable que ces réformes territoriales permettront à terme certaines économies d'échelle, cela est en revanche inexact à court et moyen terme. La réorganisation des services nécessitera des aménagements et des restructurations immobilières, ainsi que dans certains cas des compensations ou des revalorisations financières. Ce coût des réformes territoriales est temporairement pris en charge dans le cadre des communes nouvelles à travers notamment un gel de la baisse des dotations. Mais ce dispositif n'a pas été élargi aux autres collectivités et reste dans tous les cas temporaire.

L'ensemble de ces difficultés rend indispensable une réforme d'ensemble des finances locales qui puisse intégrer l'effort au redressement des comptes publics de manière plus soutenable et équilibrée tout en prenant mieux en compte les nouvelles charges qui pèsent sur les collectivités.



Chapitre II

Une réforme nécessaire et attendue qui doit être soutenable

L'étude du cabinet Klopfer, jointe au présent rapport, met en exergue à la fois les points forts et les points faibles de la réforme telle que proposée fin 2015. Cette réforme était attendue et d'autant plus nécessaire que la soutenabilité des finances publiques locales est désormais tout autant dépendante de l'avenir de la contribution au redressement des comptes publics que du nécessaire rééquilibrage des charges et des ressources réelles qui pèsent désormais sur le budget de nos collectivités. La réforme de la DGF en elle-même est un des accompagnements et contreparties nécessaires – mais non suffisant – de la contribution des collectivités au redressement des comptes publics.

A. LES POINTS DE SATISFACTION

1. UNE RÉFORME QUI A LE MÉRITE D'EXISTER

Le rapport Pirès-Beaune a largement démontré que les composantes historiques de la DGF, dont certaines pouvaient remonter à plusieurs dizaines d'années, ne pouvaient plus fonder l'architecture de nos finances locales, sans créer de profondes inégalités au sein de notre territoire: «*La DGF, premier concours financier de l'État aux collectivités territoriales, est aujourd'hui répartie, notamment entre les communes et EPCI, selon des modalités qui, en grande partie, ne s'expliquent plus que par l'histoire. Le seul argument tiré de la compensation de ressources fiscales supprimées il y a plusieurs décennies - afin, soulignons-le, de remédier à l'inégale répartition des bases de certains impôts locaux - ne suffit plus à justifier des écarts de dotations allant du simple au double entre des collectivités pourtant placées dans des situations identiques. Bien plus qu'une urgence dictée par les contraintes fortes nées de la contribution au redressement des finances publiques, c'est donc une exigence fondamentale d'équité entre les territoires de la République qui commande aujourd'hui, et sans attendre, de procéder à une rénovation d'ensemble de la DGF du bloc communal.*»⁽⁷⁾

Si les crédits affectés à la DGF ont pu connaître une augmentation continue et salubre entre 1999 et 2008, celle-ci n'a pas été mise à profit pour permettre une réforme d'ampleur de son calcul: bien au contraire, elle n'a fait que masquer, voire amplifier, les inégalités de sa répartition⁽⁸⁾. Jusqu'à présent, aucun gouvernement ne s'était attaché à une réforme de cette ampleur. Le fait même de proposer en un temps aussi court une réforme d'une telle ampleur est donc à la fois louable et critiquable; louable car ce courage politique était nécessaire; critiquable car ce temps trop court n'a pas permis d'associer efficacement l'ensemble des acteurs nécessaires à sa réussite. Mais ce projet, dont seule l'architecture globale a été

finaleme nt retenue dans la loi de finances, a l'avantage de constituer désormais une base intéressante de discussion.

2. UNE RÉFORME PLUS SIMPLE, PLUS LISIBLE

La DGF était devenue illisible, y compris pour les acteurs municipaux, pourtant concernés au premier chef. Issue d'une accumulation de calculs complexes censés compenser des pertes, des charges ou des ressources passées compensées elles-mêmes par des systèmes péréquateurs ou de garantie tout aussi complexes, elle devait gagner en lisibilité

La proposition initiale du Gouvernement se voulait la plus simple possible avec notamment, pour le bloc communal, un système essentiellement à trois étages avec:

- une dotation socle, d'un même montant par habitant qui a pour objectif de garantir à chaque commune une enveloppe permettant d'assurer un certain niveau de service public;
 - une dotation ruralité (sur la base de la densité démographique des communes);
 - une dotation liée aux charges de centralité, indexée sur la population et la part de la commune à l'intérieur de la communauté.
- Le dispositif était assorti d'un recentrage de la péréquation verticale à travers les dotations de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR). L'architecture, simple et lisible, ne pouvait susciter que peu de critiques en elle-même. La difficulté ne résidait pas dans l'architecture extérieure du projet mais dans son aménagement intérieur: les calculs et simulations proposés ne reflétaient que partiellement les objectifs annoncés de la réforme.

3. UNE RÉFORME AYANT POUR OBJECTIF LE RENFORCEMENT DES CENTRES-BOURGS RURAUX, TOUT EN METTANT FIN À CERTAINS EFFETS DE SEUIL (DOTATIONS CIBLES)

Personne ne peut réellement regretter les anciennes dotations-cibles, dont le caractère particulièrement abrupt suscite la mécompréhension de plusieurs élus locaux, sans compter les difficultés réelles de certaines communes qui perdaient parfois brutalement ces dotations, et étaient en difficulté de manière durable, car ces baisses étaient difficilement prévisibles d'une année sur l'autre, les collectivités ne pouvant savoir à l'avance si elles feraient partie des 740 communes éligibles ou si elles auraient le malheur d'être 743^{e(9)}. Une comparaison faite par le cabinet Klopfer montre que ce lissage ne remet pas en cause l'effet péréquisiteur positif de la DSU – les communes concernées restent relativement gagnantes en montant global – et atténue l'effet de seuil de manière relativement efficace, même si on peut regretter le resserrement du nombre de communes éligibles.

4. UNE RÉFORME RENFORÇANT CERTAINS EFFETS PÉREQUATEURS

En abandonnant les composantes historiques de la DGF, la réforme proposée permettait de renforcer certains effets péréquateurs tout en prenant en compte une partie – mais partiellement - des charges minimales et des charges réelles des communes (notamment en matière de scolarité en se concentrant sur le nombre d'écoliers à la charge de la commune). Selon les simulations du cabinet Klopfer, la part de la péréquation passait ainsi de 3,6 milliards en 2015 à 4,2 milliards en 2017 avec la DGF nouvelle version.

Même si l'essentiel de ce mouvement est d'ordre mécanique, il permet de garder toute sa force péréquatrice à la DGF. Il n'est toutefois pas certain que les simulations analysées commune par commune ou EPCI par EPCI permettent de considérer qu'elle réponde entièrement aux vœux des élus qui se sentiraient plus ou moins « riches » que d'autres⁽¹⁰⁾.

B. LES POINTS D'AMÉLIORATION

Vos rapporteurs souhaitent suggérer plusieurs pistes d'amélioration, notamment afin de ne pas amplifier les difficultés des collectivités confrontées à la fois à l'inégalité de la répartition actuelle de la DGF et à la baisse des dotations.

1. UNE RURALITÉ QUI RESTE OUBLIÉE : DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE ET DOTATION DE CENTRALITÉ

L'un des objectifs de la réforme semblait être de mieux accompagner les communes rurales, ainsi que les centres-bourgs ruraux. Si l'objectif peut être salué, les calculs utilisés pour ce faire donnent des résultats parfois incohérents, sans compter que certains départements ruraux sont fortement impactés par la fin des compléments de garantie prévue par la réforme.

Ainsi, la dotation de centralité est-elle littéralement siphonnée par la commune la plus peuplée par un calcul du rapport de population porté à la puissance 5 ! Cela revient à nier la réalité multipolaire de certains de nos territoires intercommunaux, sans compter que, parfois, la commune la plus peuplée n'est pas forcément celle qui porte les charges de centralité (exemple des communes résidentielles à forte population proches de centres urbains peu peuplés mais dotés d'équipements coûteux bénéficiant à l'ensemble du territoire). Ce calcul à la puissance 5 est d'autant plus surprenant que des calculs à une puissance moins élevée auraient pu se justifier tout autant.

Vos rapporteurs ont fait réaliser des simulations en proposant des facteurs de puissance de moindre importance.

TABLEAU 1 Exemple de répartition de la dotation de centralité au sein des communes d'un EPCI de 30 000 habitants

À répartir 600 000 €	Population	% population	Coefficient de répartition puissance 5	Dotation de centralité en €
Commune A	300	1,0%	0,00%	0
Commune B	700	2,3%	0,00%	0
Commune C	1 000	3,3%	0,00%	1
Commune D	5 000	16,7%	0,66%	3 952
Commune E	10 000	33,3%	21,08%	126 470
Commune F	13 000	43,3%	78,26%	469 576
Total	30 000	100,0%	100,00%	600 000

Sur un territoire comprenant 6 communes, de caractère multipolaire avec notamment un pôle (commune F) à 13 000 habitants et un pôle (commune E) à 10 000 habitants, la puissance 5 octroie à la commune F 78% de la dotation centralité alors que rien ne permet de dire qu'elle porte plus les charges de centralité que la

TABLEAU 2 Test d'un abaissement du facteur de puissance appliqué à la population des communes

	Population	% population	Puissance 2		Puissance 3		Puissance 4	
			Coefficient	Dotation	Coefficient	Dotation	Coefficient	Dotation
Commune A	300	1,0%	0,03%	183	0,00%	5	0,00%	0
Commune B	700	2,3%	0,17%	995	0,01%	62	0,00%	4
Commune C	1000	3,3%	0,34%	2030	0,03%	181	0,00%	15
Commune D	5000	16,7%	8,46%	50748	3,76%	22567	1,59%	9569
Commune E	10000	33,3%	33,83%	202991	30,09%	180540	25,52%	153111
Commune F	13000	43,3%	57,18%	343054	66,11%	396646	72,88%	437300
Total	30000	100,0%	100,00%	600000	100,00%	600000	100,00%	600000

commune E qui ne dispose que de 21% de la dotation ! Notons par ailleurs qu'avec ses 5000 habitants, la commune D représentant près de 17% de la population et constituant fort probablement un petit centre-bourg rural typique, ne reçoit que 0,66% de la dotation.

La puissance 4 est légèrement plus respectueuse des équilibres mais n'offre que peu de différences par rapport à la puissance 5 : cette faible différence rend du coup moins pertinente encore la puissance 5 dont on comprend mal le choix initial.

La puissance 3 rééquilibre les proportions entre les deux premières communes, mais seule la puissance 2 permet de respecter le caractère potentiellement multipolaire du territoire en prenant en compte la commune D.

Ce cas montre le caractère inéquitable de la dotation de centralité telle que proposée initialement. Il ne montre pas nécessairement que le rapport à la puissance 3 ou à la puissance 2 doit être retenu : chaque territoire a une répartition différente de ses charges de centralité et des simulations plus précises devront être obtenues avant un choix définitif en la matière. Rien n'interdit d'ailleurs d'être imaginatif et de coupler un calcul simple (rapport porté à une certaine puissance) et un calcul plus complexe mais plus rationnel (nombre d'équipements gérés par la commune centre pour le compte de la population du territoire).

2. DES EFFORTS EN ZONE URBAINE INSUFFISAMMENT ACCOMPAGNÉS : LE CAS DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE (DSU)

À l'heure actuelle, la dotation de solidarité urbaine est calculée selon un indice synthétique composé pour 45% du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes de 10000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune; pour 15%, du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de 10000 habitants et plus; pour 30%, du rapport entre la proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logement dans la commune et la proportion de personnes couvertes par ces mêmes prestations dans les communes de 10000 habitants et plus; pour 10%, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10000 habitants et plus et le revenu moyen des habitants de la commune.

36% des élus souhaitaient dans le cadre de la réforme de la DGF une meilleure prise en compte du revenu par habitant comme

clé de répartition⁽¹⁾. Jusqu'à présent, aucune simulation n'avait vraiment été effectuée sur les calculs des indices synthétiques de DSU. Il est vrai que les choix en la matière sont compliqués. Toutefois, compte tenu de la demande des élus locaux, vos rapporteurs ont demandé une simulation sur la base d'un critère «revenu» porté de 10 à 15% en contrepartie d'une modération du potentiel financier ramené de 45% à 40%. Sur les 740 communes éligibles en 2015, 47% verraient leur rang évoluer de moins de 20 places et 11% de plus de 30 places. Globalement, les effets d'une telle réforme seraient limités et pourraient mieux traduire les différents potentiels de richesse des collectivités. L'équilibre idéal en la matière reste à trouver mais ces simulations démontrent que, loin d'être impossibles, ces réformes, souhaitées par un certain nombre d'élus, sont réalisables et potentiellement soutenables dans le temps.

Il est vrai que la politique de la ville bénéficie d'aides spécifiques et que la seule dotation globale de fonctionnement ne couvre pas l'ensemble des efforts existants en la matière. Toutefois, certains de ces efforts n'ont pas été compensés par les différentes dotations, créant un sentiment d'iniquité parmi les territoires urbains. Ainsi, depuis 2009, le «socle» de la DSU n'a pas connu de réajustement, alors qu'a eu lieu depuis le recensement et la réforme de la taxe professionnelle. Cette forfaitisation a eu pour effet de ne pas récompenser les territoires qui ont pu être particulièrement actifs entre 2009 et 2015 sur leur politique de logement urbain.

Vos rapporteurs ont donc également demandé un calcul des DSU «socles» héritées de 2008 au vu des paramètres de 2015. Les résultats montrent l'importance que ce non-rattrapage a pu avoir tant sur les collectivités concernées que sur le sentiment d'abandon que certains territoires urbains peuvent ressentir. Mais il montre aussi que ce rattrapage est devenu impossible à réaliser en une seule année (certaines collectivités perdraient ou gagneraient plus de 3 millions d'euros). Toutefois, un rééquilibrage avec un lissage dans le temps pour accompagner au mieux la réforme de la DGF – au moins pour les collectivités qui auraient été oubliées – gagnerait à être imaginé.

De la même manière, un recentrage de la DSU couplé à la fin des effets de seuil de ces dotations-cibles doit permettre de redonner à cette même dotation sa vocation de soutien aux communes les plus défavorisées. Les simulations réalisées démontrent que ce recentrage couplé à une dégressivité et un lissage de la sortie des dispositifs ne remettrait nullement en cause l'importance

de cette aide pour les communes prioritaires.

3. DES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX QUI RESTENT À TROUVER

Le Coefficient d'intégration fiscale a toujours été considéré comme l'élément le plus rationnel et le plus facile à calculer pour approcher de manière la plus juste possible la répartition des compétences et des charges entre communes et intercommunalités. Dans les faits, ce calcul n'en est pas pour autant représentatif de la réalité des transferts de compétence. En effet, la répartition des compétences est très inégale d'une intercommunalité à une autre. De même, la façon d'exercer ces compétences est relativement différente, créant des inégalités de traitement parfois flagrantes d'un endroit à l'autre, sans pour autant être traduit par la répartition du CIF. Sans pour autant aller vers une uniformisation des compétences et/ou un coefficient d'intégration fonctionnel dont les modalités de calcul sont loin de susciter l'unanimité, une réflexion sur la réalité des compétences transférées et des charges pesant sur les collectivités à ce titre devrait pouvoir être intégrée aux décisions qui présideront aux futures réformes.

4. UN LISSAGE DANS LE TEMPS NÉCESSAIRE MAIS COMPLEXE

Pour être soutenable, une réforme d'ampleur doit nécessairement pouvoir lisser ses effets dans le temps. Il n'est donc pas ici question de critiquer le principe même de lissage de la réforme. En limitant à 5% de baisse ou de gain les effets de la réforme sur une année, l'objectif de soutenabilité de la réforme semble être – de ce point de vue - atteint. Mais cela se fait au prix de sa crédibilité! En effet, les études du cabinet Klopfer montrent que certaines collectivités seraient encore dans vingt-cinq ans dans ce fameux « tunnel » de la réforme. Le lissage est absolument nécessaire mais il doit pouvoir être étudié au regard des objectifs de la réforme, qui consistent à permettre un rééquilibrage durable des dotations de nos territoires.

Cette problématique du lissage dans le temps se double de questions de soutenabilité liées aux conditions de l'écrêtement de 3% appliqué aux dotations en fonction du potentiel fiscal pour financer les besoins internes de la DGF. Dans les faits, malgré ce tunnel de +/- 5%, les simulations pouvaient faire apparaître des baisses de -8%, voire plus dans certains cas particuliers. Ce lissage à double vitesse a été en partie à l'origine des incompréhensions que la réforme présentée fin 2015 a pu susciter. Ce lissage est nécessaire mais il doit être commun, partagé et lisible par tous: il doit être soutenable dans les court et moyen termes tout en gardant son sens dans le long terme.



Chapitre III

Les conditions d'une réforme réussie

Une restructuration de nos finances locales, pour être réellement efficace, doit être soutenable, équitable et durable. À cette fin, une telle réforme devra nécessairement opérer certaines corrections dans la répartition de l'effort au redressement des comptes publics, tout en veillant à maintenir un équilibre entre les différents territoires.

A. LES CONDITIONS DE SOUTENABILITÉ

1. LA SOUTENABILITÉ : UN ESSAI DE DÉFINITION

La notion de soutenabilité n'est pas aisée à définir. Traditionnellement, une situation est jugée soutenable si, compte tenu de la politique publique prévue ou prévisible, elle n'entraîne pas l'État dans une situation d'insolvabilité ou dans une situation nécessitant un ajustement irréaliste de ses finances publiques. En matière de finances locales, cette définition n'est que partiellement satisfaisante car les politiques publiques impactant les collectivités ne sont pas nécessairement prévisibles puisqu'elles échappent en partie aux collectivités. En l'occurrence, c'est la conjugaison de différents facteurs externes (ampleur de la baisse des dotations, inflation normative, absence de marges de manœuvre fiscales...) qui conditionnera la soutenabilité de toute réforme. Ainsi, pour être soutenable, une réforme devra être globale et intégrer d'une manière ou d'une autre les différents éléments impactant les finances locales.

En attendant cette réforme globale, il est possible néanmoins d'esquisser deux autres conditions de la soutenabilité de la réforme:

1) Elle doit être équitable. Équité ne veut pas dire égalité. C'est ainsi qu'un des fondements de la réforme proposée initialement pose une difficulté: octroyer une DGF à toutes les collectivités en remettant en cause l'ancienne notion de DGF négative aurait pour conséquence de créer un véritable effet d'aubaine pour les collectivités potentiellement les plus riches. Cette égalité de traitement entre les collectivités crée une iniquité au regard du fort potentiel financier des collectivités concernées. Un dispositif intermédiaire devrait pouvoir être trouvé.

2) Elle doit être durable. En effet, l'instabilité normative annule au fur et à mesure les effets bénéfiques des réformes passées. C'est ainsi que chaque nouvelle charge imposée aux collectivités doit pouvoir trouver une compensation dans les systèmes de redistribution à venir.

Enfin, la réforme ne doit pas se focaliser sur les seules communes en grande difficulté à la suite d'une gestion hasardeuse passée ou de dettes accumulées. Si des dispositifs *ad hoc* de contractualisation ou d'accompagnement peuvent être imaginés

pour ces communes, les dotations de leurs côtés ne doivent pas être indexées sur ces indicateurs qui pénaliseraient les gestions saines et équilibrées. Assurer la soutenabilité ne veut pas dire récompenser une gestion déséquilibrée.

Afin d'assurer au mieux cette soutenabilité, vos rapporteurs ont identifié un certain nombre de difficultés qui sont autant de points de vigilance pour l'élaboration des réformes à venir.

2. LES POINTS DE VIGILANCE

• Une transition souple

Les difficultés qu'ont pu soulever la contribution au redressement des comptes publics ou la réforme de la Dotation globale de fonctionnement sont les mêmes: pour être efficace, un tel rééquilibrage des finances locales ne peut pas se faire en un seul jour, ni même en l'espace de trois ans. Le Gouvernement en a convenu lui-même en prévoyant un système particulièrement complexe où certaines collectivités devaient attendre près de 30 ans avant d'obtenir leur dotation pleine. Il est donc paradoxal de constater que ce lissage – excessivement long – de 30 ans n'a pas été appliqué au calcul de la contribution au redressement des comptes publics (lissage excessivement court de 3 ans). Entre ces deux extrêmes, un système plus pérenne devrait pouvoir être trouvé, tant pour la réforme de la DGF que pour la contribution des collectivités locales.

Pour la contribution, il serait nécessaire d'accompagner au mieux la reprise économique en renonçant à la dernière tranche initialement prévue pour 2017, ou tout au moins, en donnant aux collectivités la possibilité de l'étaler sur deux ou trois ans. Il s'agit d'un impératif pour donner aux collectivités l'oxygène nécessaire pour continuer leurs investissements dont certains constituent une obligation légale (ex.: normes d'accessibilité des bâtiments publics).

Pour la DGF, l'absence de réforme ces dernières années explique la nécessité d'un lissage sur un temps long. Mais un lissage de 40 ans n'a pas vraiment de sens compte tenu du nombre de réformes qui impacteront les dotations des collectivités d'ici là. Il faudra pouvoir trouver un système de dégressivité sur un temps raisonnable en fonction des différentes collectivités. Des simulations pourraient être produites en fonction des futures modalités de la réforme sur des périodes de 10 à 20 ans⁽¹²⁾.

• Les charges minimums d'une commune: une réalité à intégrer

La contribution au redressement des comptes publics a été calculée de manière uniforme quelle que soit la structure de la commune. Les caractéristiques de certaines collectivités et la notion de charges minimales auxquelles doit faire face toute commune ont tout simplement été ignorées dans le dispositif retenu. Or, certaines communes rurales, même celles jouissant d'une gestion particulièrement saine, ont une structure budgétaire particulièrement fragile. Il suffit d'une ressource en moins, d'une ponction en plus ou d'un investissement imprévu pour les voir basculer dans le réseau d'alerte des finances locales⁽¹³⁾.

Ces effets de seuil doivent pouvoir être pris en compte dans la

répartition de toute charge ou contribution supplémentaire en assurant une dotation forfaitaire minimale.

• Une meilleure prise en compte des charges réelles

Les collectivités font face depuis un certain nombre d'années à une véritable «insécurité normative et budgétaire». Les charges s'accumulent sans pour autant être prises en compte dans le calcul de leurs dotations ou lorsqu'elles le sont, elles le sont de manière imparfaite: les fonds de soutien n'ont pas couvert l'ensemble des charges liées aux activités périscolaires, les dotations d'équipement ne couvrent pas les mises aux normes d'accessibilité ou les mises aux normes thermiques. Enfin, certaines dotations sont octroyées sans prendre en compte les différences de charges entre collectivités: s'il est vrai qu'un certain effort est fait pour prendre en compte les écoles et les voiries, le calcul par élève ou par kilomètre ne traduit pas nécessairement la réalité de l'investissement nécessaire. Par ailleurs, ces dotations ne prennent nullement en compte les dépenses liées aux autres équipements publics, créant un sentiment d'iniquité entre collectivités. Certaines collectivités disposent d'un patrimoine très important à entretenir – l'exemple le plus éclairant étant celui de l'entretien du patrimoine culturel avec parfois pour une seule commune plusieurs églises à sauvegarder correspondant à une multiplicité de hameaux ruraux. De même peut-on également citer le cas de communes isolées qui font face à des surcoûts de transports ou de travaux, notamment en situation de double insularité en outre-mer⁽¹⁴⁾.

• Rééquilibrer les territoires en fonction des richesses réelles

Le calcul de la dernière tranche de la contribution au redressement des comptes publics gagnerait à être réévalué ou corrigé en fonction des richesses réelles des collectivités concernées, notamment en intégrant par exemple un plafond, une minoration ou une majoration calculée en fonction du potentiel financier ou d'un autre indicateur de richesse comme le revenu par habitant. De même, en fonction du caractère réellement péréquateur de la réforme, pourraient être éventuellement revus ou plafonnés les autres systèmes de péréquation, qui perdraient alors de leur efficacité, tel le Fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC).

• Une prise en compte plus équitable de la répartition des compétences entre communes et intercommunalités

Le Coefficient d'Intégration Fiscale permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. À ce titre, il est considéré comme un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Toutefois, même si son objectif initial était d'éviter la création d'intercommunalités dites «d'aubaine», son calcul ne reflète que de manière très imparfaite les compétences réelles des communes et intercommunalités au sein d'un même EPCI. L'idée ici n'est pas forcément d'instaurer à la place un coefficient d'intégration fonctionnelle ou de mutualisation – aux conditions de mise en œuvre d'autant plus complexes qu'il ne suscite toujours

pas l'unanimité - mais plutôt de réfléchir à un mécanisme correcteur des imperfections du CIF actuel. Il est en effet anormal que certaines intercommunalités aient un CIF similaire alors même que la répartition des compétences y est fortement différente. Toutefois, en l'absence d'une répartition uniforme des compétences entre communes et intercommunalités, l'équité fiscale en la matière restera toujours très limitée. D'où la nécessité qu'il y aura à réfléchir de manière parallèle, tant à une modernisation ou un mécanisme correcteur du CIF qu'à une réflexion plus globale sur les typologies de répartition des compétences entre communes et intercommunalités⁽⁴⁵⁾.

• Le cas spécifique des métropoles et des départements

Les métropoles doivent pouvoir faire l'objet d'un traitement séparé afin d'éviter des effets de distorsion d'une commune à l'autre: la dotation de centralité, dont le rapport ramené à la puissance 5 a été largement critiqué dans ce rapport, y aurait des effets encore plus incohérents et désastreux que dans les communes rurales. Serait pertinent un système plus proche de la réalité, calculé soit sur les dépenses réelles d'équipements, soit sur la population, sans affectation de coefficient ou de rapport excessif (au sein des métropoles, le critère de la population reste souvent le plus pertinent pour évaluer les charges de centralité).

Vu les spécificités de la métropole du Grand Paris, celle-ci devrait nécessairement bénéficier d'un calcul différencié, qui pourrait être tout simplement basé sur la population réelle.

De même, les départements devront pouvoir faire l'objet d'un traitement spécifique et durable, et non pas d'un simple traitement au coup par coup en fonction des difficultés de tel ou tel département. L'éventuel accompagnement de la rationalisation du RSA devra se faire de manière concertée sans pour autant oublier les dépenses liées à l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), autre dépense des départements en pleine expansion, notamment en zones rurales.

• L'accompagnement financier des réformes futures : une nécessité

Plusieurs réformes ont impacté ces dernières années les budgets des collectivités territoriales. Celles-ci ont désormais besoin de stabilité normative ou, tout au moins, de l'assurance que toute nouvelle réforme impactant leurs budgets puisse être compensée à due proportion. Cet accompagnement qui peut prendre la forme d'un fonds d'amorçage ou d'un fonds pérenne en fonction de la réforme envisagée, doit pouvoir être institutionnalisée, voire contractualisée entre les collectivités et au cas par cas, s'il s'agit d'une expérimentation.

Plus globalement, la question de l'accompagnement financier devra faire l'objet d'une réflexion renouvelée entre l'État et les collectivités. À ce titre, si l'augmentation de la somme dédiée à la DETR ne peut qu'être saluée, sa répartition gagnerait à être adaptée aux besoins des territoires, notamment en ce qui concerne les taux applicables. En effet, plusieurs collectivités ne sont plus en capacité de financer leurs parts communales ou de trouver les cofinancements nécessaires. Cela est notam-

ment le cas pour les petites communes rurales confrontées à des investissements lourds comme la mise en accessibilité ou la sécurisation de plusieurs bâtiments publics ou la reconstruction d'une école nécessitée pour accompagner l'ouverture d'une classe ou une restructuration imposée par la carte scolaire. La possibilité d'avoir des taux de DETR bonifiée afin de réduire au maximum la part communale dans ces cas précis devrait pouvoir faciliter une relance de l'investissement dans les zones rurales.

Enfin, pour les collectivités les plus en difficulté, il serait utile de pouvoir engager une réflexion de retour à l'équilibre avec une contractualisation avec l'État à l'image de ce qui a pu être fait pour certains départements.

B. VERS UNE RÉFLEXION TERRITORIALISÉE

Toute réforme des dotations effectuée à montants constants – ou en l'occurrence à montants inférieurs! - crée nécessairement des «perdants» et des «gagnants». Pour veiller à un certain équilibre des territoires pendant la période d'entrée en vigueur de cette réforme, il est nécessaire de vérifier que les équilibres territoriaux soient respectés autant que possible, aussi bien avant qu'après la réforme.

1. L'ÉQUILIBRE TERRITORIAL EST À CONSTRUIRE GLOBALEMENT

Toute future réforme des collectivités territoriales doit pouvoir respecter l'autonomie des collectivités locales. La question d'une dotation entièrement territorialisée a pu à ce titre susciter de nombreux débats que les différentes missions d'étude se sont bien gardées de trancher de manière définitive. Si une dotation territorialisée n'est ni envisageable, ni souhaitable à ce stade, en revanche, une réflexion territorialisée est non seulement nécessaire mais indispensable.

L'étude du cabinet Klopfer a pu démontrer que la réforme de la DGF telle que présentée initialement par le Gouvernement avait pour conséquence de créer des strates entières de «perdants» tant du côté communal que du côté intercommunal. De nombreuses petites communes rurales de moins de 1000 habitants – notamment celles bénéficiant encore de compléments de garantie - étaient perdantes à la réforme de la dotation de solidarité rurale qui avantage plutôt les centres-bourgs ruraux. Pour la dotation d'intercommunalité, ce sont les très grandes intercommunalités de plus de 50000 habitants qui semblaient y perdre. Les différences pouvaient parfois être très importantes selon les communes ou intercommunalités concernées (écarts dépassant les 10% avec des strates entières qui y perdaient).

Il a été demandé au cabinet Klopfer de faire une simulation globale sur les territoires. Les résultats ont montré que l'équilibre territorial restait relativement respecté avec des écarts de dotation par territoire ne dépassant pas 6% à la baisse et 5% à la hausse. Au global, 59% des territoires regroupant 55% de la population ressortaient gagnants de la réforme en 2019.

Les simulations concernant la future réforme devront illustrer l'impact budgétaire et financier tant sur les collectivités, que sur les territoires concernés afin de veiller au respect d'un certain équilibre territorial, avant et après la réforme.

2. UNE RÉFORME QUI DOIT PASSER PAR UNE LOI DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS DÉDIÉE COMPRENANT DES SIMULATIONS PRÉCISES

«C'est pourquoi je pose que les partenaires sont situés derrière un voile d'ignorance. Ils ne savent pas comment les différentes possibilités affecteront leur propre cas particulier et ils sont obligés de juger les principes sur la seule base de considérations générales.»

J. Rawls.

Dans son livre, Une théorie de la Justice, John Rawls présupposait que les acteurs auront d'autant plus de facilités à se mettre d'accord sur un système idéal s'ils ne connaissent pas à l'avance leur positionnement dans la société. Le voile d'ignorance est une façon de penser le système séparément de ses propres intérêts. Il serait ainsi plus facile de prendre position en l'absence de toute information potentielle sur sa situation de «perdant» ou de «gagnant» dans la future réforme. La demande de simulations peut naturellement conduire certains acteurs à se positionner en fonction de leurs intérêts propres. C'est un risque bien compréhensible et qu'il faudra savoir dépasser, mais ce risque n'enlève rien à la nécessité d'obtenir des simulations précises et partagées en fonction des pistes qui seront, in fine, retenues.

En effet, les simulations sont nécessaires non pas pour connaître à l'avance la situation financière future de telle ou telle collectivité mais plutôt pour avoir une vision globale des équilibres en jeu sur nos territoires. Il sera toutefois indispensable de dépasser les clivages partisans ou les positionnements uniquement locaux pour permettre à une réforme tant attendue d'aboutir. La demande de simulations fait partie de la nécessaire analyse d'impact que toute réforme de cette ampleur devrait pouvoir fournir.



Conclusion

«L'amélioration de la gouvernance des finances publiques locales, l'un des enjeux de la plus grande implication des collectivités dans le redressement des comptes publics, réside aussi dans la capacité de l'État à conduire simultanément le mouvement programmé de baisse de ses concours financiers et plusieurs réformes ambitieuses, qui vont affecter le modèle d'équilibre budgétaire des collectivités locales.»

Conclusion du rapport de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics – Octobre 2015.

Les collectivités prennent largement part à l'effort national: en 2015, la réduction du déficit public a été, selon l'INSEE, «essentielle-ment due aux administrations publiques locales» avec 700 millions d'euros d'excédent, mais ce fut au prix d'une baisse historique de l'investissement des collectivités. Il faut pouvoir sur cette base construire les conditions d'un nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales.

Au-delà de la DGF et de la répartition de l'effort au redressement des comptes publics, le cadre général impactant le financement des collectivités locales semble désormais dépassé. Les bases fiscales fondées sur les valeurs locatives qui conditionnent largement le levier fiscal dont dispose les collectivités n'ont plus été revues depuis bientôt quarante ans, créant des inégalités sur les taux appliqués entre communes disposant pourtant de terrains de même valeur.

C'est un véritable renouveau du contrat financier qui lie l'État et les collectivités qui est nécessaire. Ce renouveau doit dépasser largement le cadre de la simple DGF annuelle et devrait se construire en fonction d'une vision à moyen et à long terme de l'équilibre des ressources et des charges affectant nos collectivités territoriales. Les restructurations territoriales actuelles et à venir (régions fusionnées, intercommunalités élargies, communes nouvelles...), ainsi que les négociations sur la répartition des compétences (avenir de la clause de compétence général, impact des dépenses sociales, investissements économiques...) doivent faire partie d'une réflexion d'ensemble. Bien d'autres pans de notre législation et de notre réglementation impactent nos collectivités et appelleront peut-être des études complémentaires, voire une législation *ad hoc*, notamment en matière fiscale où le maquis continue d'exister⁽¹⁶⁾.

Dans tous les cas, les futures réformes devront nécessairement se construire en coopération et en co-construction avec les élus locaux et les parlementaires.



Les propositions de vos rapporteurs

POUR UNE RÉFORME SOUTENABLE, ÉQUITABLE ET DURABLE

Pour être soutenable, équitable et durable, la réforme doit pouvoir :

• Concernant la contribution au redressement des finances publiques :

- 1) Supprimer ou, *a minima*, répartir sur deux ans au moins la dernière tranche annuelle de l'effort contributif au redressement des comptes publics.
- 2) Minorer dans le calcul de cette dernière tranche l'effort de certaines collectivités en prenant mieux en compte l'effort fiscal.

• Concernant les principes fondateurs de la réforme :

- 1) Assurer un lissage de la réforme dans le temps pour permettre une transition souple.
- 2) Mieux intégrer les charges réelles des collectivités dans le calcul des différentes dotations.
- 3) Veiller à ce que les dotations entre communes et intercommunalités respectent plus équitablement la répartition réelle de leurs compétences respectives.
- 4) Ne pas perdre de vue l'impact territorial global de la réforme (nécessité de présenter des simulations globales concernant l'impact financier de la réforme sur les territoires).
- 5) Adapter la réforme aux cas spécifiques des métropoles (en renforçant notamment une meilleure prise en compte des différences de population, sans créer une disproportion excessive au regard des charges réelles de centralité).
- 6) Créer un système séparé pour la Métropole du Grand Paris.
- 7) Assurer une stabilité dans le temps de la réforme.

• Concernant les modalités techniques de la réforme :

- 1) Intégrer la notion de « charges minimales » d'une commune.
- 2) Assurer une meilleure répartition entre centres-bourgs ou pôles ruraux.
- 3) Prendre mieux en compte les richesses réelles des collectivités locales (potentiel financier, critère d'effort fiscal, revenu par habitant...), éventuellement en réactualisant les moyens de calcul de ces richesses.
- 4) Assurer une meilleure péréquation en veillant à un équilibre des richesses et des charges entre les collectivités contributrices et les collectivités bénéficiaires.
- 5) Ne pas favoriser des collectivités déjà largement dotées ou disposant de marges de manœuvre confortables.
- 6) Permettre une décrystallisation totale ou partielle progressive du stock de la DSU forfaitisée et figée entre 2009 et 2015.
- 7) Mettre fin aux effets de seuil des dotations de solidarité et recentrer la dotation de solidarité urbaine pour la rendre plus efficace.

8) Vérifier par une étude d'impact la soutenabilité de toute réforme globale des finances locales avec des simulations claires et précises.

• Concernant l'accompagnement nécessaire et indispensable de la réforme :

- 1) Intégrer dans une réforme des finances locales l'ensemble des éléments impactant l'équilibre budgétaire des collectivités (bases fiscales, stabilité ou instabilité normative, charges complémentaires, augmentation du point d'indice...).
- 2) Assouplir les règles régissant les dotations dédiées à l'investissement local (DETR) pour mieux accompagner les communes confrontées à des difficultés de financement car pénalisées par la baisse des dotations.
- 3) Favoriser des accompagnements plus « techniques » que « financiers » pour les collectivités surendettées devant réformer leur système de gestion.
- 4) Vérifier par une étude d'impact la soutenabilité des réformes impactant les collectivités territoriales.



NOTES

(1) Analyse prospective de l'AMF, réalisée le 25 mai 2015, basée sur le seul bloc communal.

(2) Extrait du conseil des ministres du 30 septembre 2015.

(3) « Les 22 créations de poste prévues au budget 2016 sont partiellement financées par 9 suppressions et 10 modifications découlant de réorganisations ou de non-remplacements, et par des gels liés à des réorganisations en cours (...). Nous utilisons bien la mobilité interne comme levier d'économies, au même titre que le « requestionnement » des postes vacants. » Clarence Padagas, directrice générale adjointe « Pilotage des ressources et relations sociales de Villeurbanne », vice-présidente de l'association des DRH des grandes collectivités, citée par la Gazette des Communes du 25 janvier 2016.

(4) « La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements ».

(5) Étude du Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales publiée en septembre 2015.

(6) Certains départements se trouvent même obligés de créer leurs propres services d'ingénierie en la matière, rendant particulièrement utile un chiffrage précis des multiples surcoûts que ces différents transferts ont engendrés pour les collectivités.

(7) Rapport de Mme Christine Pirès-Beaune, députée du Puy-de-Dôme « Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme ».

(8) Voir à ce sujet le rapport d'information n° 309 du 24 février 2010 de MM. Jacques Mézard et Remy Pointereau.

(9) La fin des effets de seuil était un des cinq impératifs de la réforme cités en priorité par les collectivités lors d'un récent sondage publié par « Le Courrier des Maires » n° 295.

(10) Dans le même sondage publié par « Le Courrier des Maires » n° 295, 38 % des élus souhaitaient une péréquation en faveur des territoires les moins riches.

(11) Sondage publié dans « Le Courrier des Maires » n° 295.

(12) De même, le système pourrait prévoir non pas une garantie fixée à +/- 5 % par an, comme la proposition initiale le suggérait, mais plutôt une transition progressive de l'ancien calcul vers le nouveau calcul en assurant leur coexistence sur une période de 5 à 15 ans.

(13) Cela explique notamment la nécessité dans laquelle se trouvaient certains élus de réduire ou de renoncer à leurs indemnités, même si celles-ci pouvaient paraître de faible ampleur. L'objectif louable de garantir cette indemnité pour tous les élus n'est, de ce point de vue, pas sans conséquence pour les finances de certaines communes.

(14) La DGF ultra-marine prévoit bien un calcul de distance par rapport au chef-lieu, mais celle-ci ne couvre que de manière imparfaite les charges induites par la double insularité, comme le transport maritime du matériel nécessaire à la construction ou les surcoûts liés aux déplacements aériens.

(15) En fonction des budgets dédiés des intercommunalités et des communes, ainsi que des compétences réellement exercées par chacune des entités.

(16) En matière fiscale, les collectivités restent largement tributaires soit de bases devenues obsolètes, soit de ressources fondées sur des recettes fiscales déclaratives dont le contrôle semble aléatoire. De ce point de vue, la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) n'a pas été aussi prometteuse qu'il avait été espéré lors de l'abandon de la taxe professionnelle.