



L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES À L'HORIZON 2017 (TOME I)

Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Rapport d'information
de MM. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard, sénateurs

Quelle sera l'ampleur du choc 2015-2017 sur les budgets locaux ?

Le projet de loi de finances pour 2015 sera le premier à mettre en œuvre le plan d'économies de 50 milliards d'euros annoncé par le Premier ministre Manuel Valls, lors de son discours de politique générale du 16 avril dernier.

Pour les collectivités, cette décision se traduit par une baisse des dotations versées par l'Etat de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017, qui prendra la forme d'une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cet effort venant s'ajouter à la diminution de 1,5 milliard d'euros déjà appliquée en 2014, **la DGF des communes, des départements et des régions sera donc, en 2017, inférieure de 12,5 milliards à celle de 2013.**

Quel en sera l'effet sur la situation financière des différentes collectivités? C'est la question à laquelle répond le rapport de MM. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard adopté le 12 novembre par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Ce rapport s'appuie sur des simulations réalisées à partir des dernières données du ministère des Finances relatives à chacune des 38 000 collectivités françaises (y compris les intercommunalités à fiscalité propre) et réalisées avec le concours du cabinet de conseil Michel Klopfer, spécialiste de l'analyse financière des collectivités locales.

L'objectif de la délégation est en effet **d'offrir aux sénateurs, à la veille du débat budgétaire, et à l'ensemble des élus locaux un constat objectif et non partisan de la situation.** C'est dans cet esprit que le rapport présente de façon entièrement transparente les différences hypothèses (taux de croissance, inflation, dépenses, fiscalité, etc.) retenues par les rapporteurs pour leurs simulations.

Sur la base de ces travaux, **le rapport aboutit à trois grandes conclusions.**

Les trois grandes conclusions du rapport

1. LA NÉCESSITÉ DE REDRESSER LES FINANCES LOCALES NE DATE PAS DES DERNIÈRES ANNONCES DU GOUVERNEMENT.
2. SANS MESURES CORRECTIVES, LA BAISSÉ DE 11 MDS FERAIT DE L'IMPASSE FINANCIÈRE LA SITUATION DE « DROIT COMMUN » DES COLLECTIVITÉS.
3. LE RETOUR DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AU RYTHME DE L'INFLATION NE SUFFIRA PAS.

La nécessité de redresser les finances locales ne date pas de cette année

■ **L'effet de ciseau entre dépenses et recettes locales est très sensible depuis le début des années 2010**

Les dépenses de fonctionnement ont cru ces dernières années à un rythme proche de 3%, alors que celui des recettes était compris entre 1,5 et 2%, notamment sous l'effet de la crise et du gel des dotations de l'Etat depuis 2011.

Ceci aboutit à **une diminution de la capacité d'autofinancement (l'épargne brute) des collectivités d'environ 5% par an.**

Les investissements locaux ont parallèlement poursuivi leur dynamique après un ralentissement en 2010. Les charges réelles d'équipement ont ainsi cru de 5,5% entre 2012 et 2013.

■ **L'évolution des finances locales au fil de l'eau ne serait, de toute façon, pas un long fleuve tranquille**

La délégation a évalué les conséquences d'un scénario « au fil de l'eau » dans lequel les dépenses et les recettes poursuivraient l'évolution tendancielle de ces dernières années sans qu'aucune mesure particulière de correction ne soit prise.

La principale conclusion de ce scénario est que, **même sans la ponction de 11 milliards, la poursuite du « fil de l'eau » n'est pas possible. Elle mettrait en difficulté entre un tiers et la moitié des villes de 10 000 à 50 000 habitants, des départements et des villes de plus de 50 000 habitants.**

Ce constat se vérifie pour chacun des trois indicateurs financiers étudiés par le rapport.

Les indicateurs étudiés dans le rapport

1. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

La situation est considérée comme défavorable lorsque le budget d'une collectivité se trouve en déficit de la section de fonctionnement. Lorsqu'il y a aussi impossibilité de couvrir les annuités de la dette par des ressources propres, on est en « double déficit ».

2. LE TAUX D'ÉPARGNE BRUTE

Le taux d'épargne brute mesure le solde de la section de fonctionnement ramené à ses recettes. Elle constitue le seul moyen propre et récurrent dont dispose la collectivité pour rembourser sa dette.

De manière empirique, **le taux d'épargne brute minimum peut être fixé autour de 7 %** pour garantir que la collectivité sera à même de faire face aux aléas. On considère que la zone d'alerte commence dès que le taux passe au-dessous de 10%.

3. LA CAPACITÉ DE DÉSENETTEMENT

La capacité de désendettement mesure l'encours de la dette en nombre d'années théoriques nécessaires à une collectivité pour la rembourser.

Le seuil technique de l'insolvabilité pour une collectivité est fixé à 15 ans, soit la durée de vie moyenne des équipements et des emprunts souscrits pour les financer. Au-delà de 12 ans, la collectivité se situe dans la zone d'alerte.

Sans ajustement, le risque est celui d'une généralisation des cas d'impasses financières

■ **La contribution 2015-2017 s'ajoute à celle de 2014**

Les modalités de répartition de la baisse de 11 milliards de DGF pour 2015-2017 sont les mêmes que pour la contribution de 2014.

La répartition des 11 milliards

6,16 milliards seront supportés par le bloc communal ;

3,49 milliards seront à la charge des départements ;

1,35 milliard seront prélevés sur les régions.

Au sein de chaque catégorie, la contribution sera répartie en fonction du poids de la collectivité dans les recettes totales, sauf entre les départements pour lesquels a été mise en place une péréquation en fonction des capacités financières.

En revanche, **cette décision marquera sans doute un tournant dans l'histoire des finances locales.** En effet, elle quadruple quasiment le rythme de décroissance des dotations de l'État (en moyenne de 1 milliard par an depuis 2010).

Évolution des dotations de l'État depuis 2010

(en Mds euros)	2010	2011	2012	2013	2014
DGF	41,1	41,3	41,4	41,5	40,1
Total concours de l'État¹	75,4	73,4	73,5	72,8	71,3

¹ Hors fiscalité transférée

(Source : chiffres DGCL)

Au final, la baisse annoncée ramène le niveau des dotations de l'Etat à ce qu'elles étaient en 2004, au début de « l'acte II de la décentralisation ».

L'évolution des dotations de l'État depuis 2004

(en Mds€)	2004	2009	2013	2014	2015	2016	2017
DGF	36,8	40,8	41,5	40,1	46,4	42,7	39
Total concours de l'État	60,1	75,2	72,8	71,3	67,6	63,9	60,2

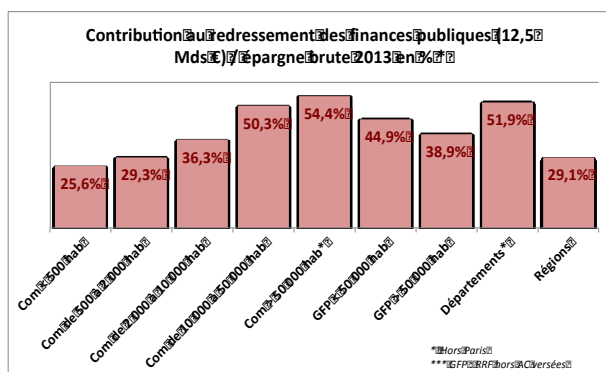
¹ Hors fiscalité transférée

(Source : chiffres DGCL)

La ponction de 12,5 milliards entre 2014 et 2017 équivaut à près de la moitié (43%) de l'épargne brute totale des collectivités.

Elle ne pouvait donc qu'avoir un effet massif de dégradation des finances publiques locales.

La baisse de la DGF rapportée à l'épargne brute totale des collectivités



■ Un effet massif et sans précédent sur les budgets des collectivités

Afin d'évaluer l'impact de la nouvelle contribution, la délégation a fait une simulation reprenant les hypothèses du scénario au fil de l'eau et en y intégrant la baisse de la DGF de 11 milliards entre 2015 et 2017.

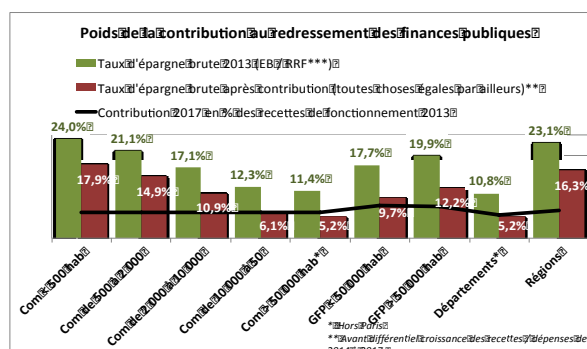
Sans surprise, le cumul de l'effet de ciseau tendancier et de la ponction sur la DGF fait apparaître une dégradation très sensible pour toutes les catégories de collectivités.

Pour les catégories déjà les plus fragiles (villes de plus de 10 000 habitants et départements), on parvient même à une situation où les trois indicateurs financiers suivis par la délégation seraient « dans le rouge » pour plus de la moitié, voire les deux tiers des collectivités.

En 2018, plus de 60% des budgets des départements seraient ainsi en double déficit !

Pour les catégories les moins menacées, les cas de difficultés représenteraient souvent un tiers des collectivités. Le taux d'épargne moyen des communes de 2 000 à 10 000 habitants s'approcherait ainsi de la zone dangereuse des 10%.

L'effet de la baisse de la DGF sur les taux d'épargne brute



Ces moyennes s'accompagnent de très grandes disparités¹ selon les territoires et il est donc fort probable que ce scénario retenu se traduirait par **une multiplication spectaculaire des cas d'impasses financières**, qui deviendraient la « situation de droit commun » des collectivités territoriales françaises.

Le rapport de la délégation confirme, si besoin était, que les scénarios « toutes choses égales par ailleurs » ne sont financièrement pas soutenables et que les collectivités seront nécessairement appelées à prendre des mesures de correction.

¹ Le détail de ces résultats par catégorie de collectivités est présenté en annexe II du rapport.

Contrairement à ce que prétend le PLF 2015, ramener les dépenses au niveau de l'inflation ne suffira pas

Dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2015, le gouvernement indique qu'« au total, l'effort sur les ressources des collectivités locales devrait conduire à une évolution à "zéro volume", c'est-à-dire égale à la progression de l'inflation des dépenses des collectivités ».

La délégation a donc vérifié si le fait de ramener l'évolution des dépenses de gestion des collectivités au niveau de l'inflation suffirait à absorber le choc de la baisse de la DGF. Il est apparu qu'hélas une baisse massive de l'investissement serait elle aussi nécessaire.

■ **Le scénario ramenant les dépenses de gestion des collectivités à l'inflation**

Cette mesure ne suffira pas à revenir à la situation résultant de la simple dégradation des comptes « au fil de l'eau ».

Par exemple, les communes de 10 000 à 50 000 habitants qui étaient 546 à passer en dessous du taux d'épargne de 7% du fait de la contribution à 11 milliards, seraient encore 362 dans cette situation même si les dépenses de gestion évoluaient comme l'inflation (contre 325 dans le scénario « au fil de l'eau »).

■ **Le scénario cumulant retour à l'inflation et baisse de 30% des investissements locaux**

La troisième conclusion du rapport est que **l'investissement des collectivités sera massivement touché par la nouvelle donne financière.**

C'est en effet au prix d'une diminution de 30% du niveau moyen des investissements que les collectivités pourront espérer revenir, fin 2017, à la situation qui aurait résulté de la simple évolution au fil de l'eau.

Au-delà des moyennes, cela signifie aussi que nombre de collectivités seront dans l'obligation d'aller plus loin qu'un retour des dépenses de fonctionnement au rythme de l'inflation associé à une baisse des investissements de 30%.

Les raisons de prendre des mesures supplémentaires

Pour certaines catégories de collectivités, l'évolution au fil de l'eau n'était déjà plus soutenable (cf. page 1),

Agir dans des proportions suffisantes dès 2015 peut s'avérer difficile du fait de l'inertie de la dépense locale,

Les collectivités devront probablement aller plus loin et prendre d'autres décisions, notamment fiscales, pour réaliser l'ajustement qui leur est demandé à l'horizon 2017, c'est à dire après-demain.

Les suites du rapport

Au-delà du tome I du rapport visant à éclairer la discussion du Sénat sur la loi de finances pour 2015, **MM. Philippe Dallier, Charles Guéné et Jaques Mézard vont poursuivre leurs travaux au cours de l'année 2015** afin :

- d'étudier la façon dont les élus locaux vont concrètement prendre leurs décisions pour relever le défi financier ;
- formuler des propositions propres à améliorer l'efficacité et l'équité des finances locales dans ce nouveau contexte.

Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Secrétariat de la délégation
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.20.51
Télécopie : 01.42.34.38.40

<http://www.senat.fr/commission/decentralisation/delegation-collectivites-territoriales@senat.fr>