



## L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES À L'HORIZON 2017 (TOME II) COMMENT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES S'ADAPTENT-ELLES À LA BAISSÉ DES DOTATIONS DE L'ÉTAT ?

*Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation*

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

### **Pourquoi un deuxième tome ?**

#### ■ **Rappel des conclusions du tome I**

Dans le premier rapport, publié en novembre 2014, la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a mis en évidence l'impasse financière dans laquelle se trouveront les collectivités territoriales avec la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Les simulations réalisées par le cabinet de conseil Michel Klopfer, spécialiste de l'analyse financière des collectivités territoriales, ont montré qu'après une première baisse initiée en 2014, la nouvelle diminution de 11 milliards d'euros mise en œuvre entre 2015 et 2017 entraînera une dégradation très sensible des finances publiques locales. Un tiers des collectivités et jusqu'à deux tiers des villes de plus de 10 000 habitants et des départements devraient être « dans le rouge ». Ainsi, sans ajustement, la baisse globale de la DGF ferait de l'impasse financière la situation de droit commun des collectivités territoriales.

#### ■ **Les travaux du tome II**

Les rapporteurs poursuivent leurs travaux à travers ce deuxième tome consacré à la façon dont les collectivités territoriales s'adaptent à ce nouveau contexte financier.

Ils ont auditionné plusieurs associations d'élus locaux qui ont apporté des témoignages alarmants, confirmant que la situation ne leur paraît pas soutenable.

Une séance de questions cribles thématiques organisée au Sénat le 11 juin 2015 a également permis de mettre en évidence un consensus autour du caractère injuste et obsolète de la DGF. Au cours de ces débats, le Gouvernement a confirmé que la priorité devrait être la réforme de la DGF du bloc communal. Celle des départements, pourtant particulièrement fragilisés financièrement, serait donc envisagée ultérieurement.

**La Délégation a surtout organisé au mois de mai 2015, avec l'aide de l'institut de sondage Ifop, une consultation des maires et des présidents d'EPCI, de conseils départementaux et régionaux.**

Il s'agissait de comprendre comment, dans chaque collectivité, la baisse de la DGF est appréhendée dans le cadre du budget pour 2015 et quelles sont les orientations envisagées d'ici à 2017.

3057 questionnaires en ligne ont été complétés en moins d'un mois, démontrant la forte mobilisation des élus locaux sur ce sujet.

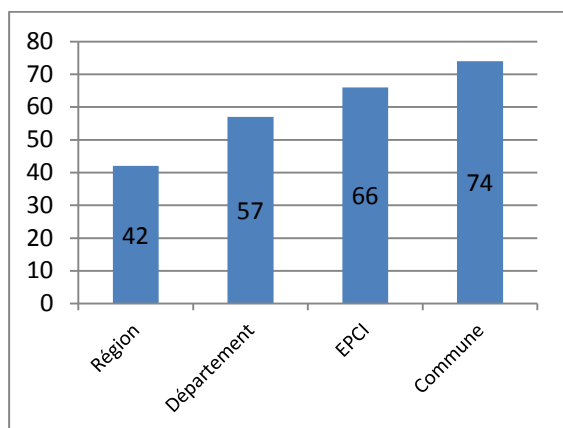
## **De grandes inquiétudes et une perspective de forte baisse des investissements**

### ■ Un jugement sévère sur l'efficacité de la baisse des dotations

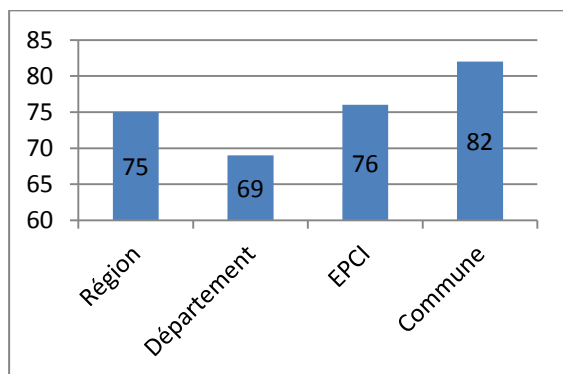
Il ressort de la consultation que les élus locaux sont **très sceptiques quant à la nécessité et l'efficacité** de la baisse des dotations de l'État : **63 % des élus consultés jugent que la baisse des dotations n'est pas nécessaire et 68 % qu'elle n'est pas efficace.**

Ce scepticisme est encore plus fort (78 %) dans l'appréciation de la capacité de la réforme territoriale à générer des économies.

% par type de collectivité ne jugeant pas la baisse des dotations nécessaire



% par type de collectivité ne jugeant pas la baisse des dotations efficace



### ■ Une situation financière jugée insurmontable

L'étude souligne la très forte inquiétude des élus locaux face à cette baisse, puisque **56 % d'entre eux la trouvent**

**insurmontable** – en particulier les présidents des départements et les maires des villes de plus de 10 000 habitants.

### ■ La trop grande complexité de la DGF ne fait que renforcer ces inquiétudes

Deux tiers des élus locaux ayant participé à cette consultation déclarent que les critères actuels de répartition et d'éligibilité de la DGF ne sont pas équitables.

En outre, **près de la moitié d'entre eux ne savent pas répondre aux questions les plus précises permettant d'évaluer l'impact de la baisse des dotations ni celui des mesures de renforcement de la péréquation.**

L'Ifop évoque un « décrochage » des élus face à un système complexe dont ils semblent avoir des difficultés à se saisir pleinement.

**La Délégation demande que les préfets envoient à chaque collectivité territoriale une information précise concernant la baisse des dotations et les éléments chiffrés lui permettant d'en évaluer l'impact, afin que des mesures adaptées puissent être prises.**

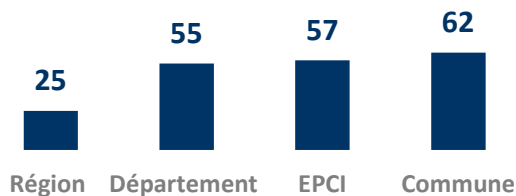
## **Les dépenses d'investissement : premières victimes de la baisse des dotations**

### ■ La baisse des investissements : le levier choisi en priorité par les collectivités, notamment par les communes et les départements

Levier choisi en priorité dans le budget 2015	% des collectivités
Baisse des dépenses d'investissement	44
Baisse des dépenses de fonctionnement	32
Hausse de la fiscalité	13
Hausse de l'endettement	5
Sans réponse	6

**Au total, 62 % des collectivités ont déjà baissé leurs dépenses d'investissement en 2015, dont un tiers ont voté un baisse d'au moins 10 %.**

% par type de collectivité ayant baissé ses dépenses d'investissement



Cette appréciation des élus est à mettre en relation avec les notes de conjoncture de La Banque Postale qui indiquent que **les dépenses d'investissement des collectivités ont baissé de 8,9 milliards d'euros depuis 2013, soit une baisse de 15,4 % en deux ans**. Dans sa note de mai 2015, elle estime que les **mesures gouvernementales de soutien à l'investissement ne devraient pas suffire à enrayer le repli prononcé des investissements**.

En outre, **45 % des élus envisagent, d'ici à 2017, une diminution encore plus forte** de ces dépenses. Seules les régions semblent avoir pu relativement préserver leur niveau d'investissement.

Ces chiffres confirment les projections réalisées par le cabinet Michel Klopfer (tome I), puis par les associations du bloc communal.

#### ■ **Les dépenses de fonctionnement également en baisse**

Un **tiers** des collectivités ayant répondu à la consultation déclarent que pour compenser la baisse des dotations, elles ont agi en priorité, lors de l'adoption du budget pour 2015, sur la baisse des dépenses de fonctionnement. Ce pourcentage atteint 40 % pour les régions.

De manière plus générale, **deux tiers des collectivités indiquent avoir voté une baisse des dépenses de fonctionnement en 2015**. Pour près de 40 % d'entre elles, cette baisse est comprise entre 2 % et 5 %.

Cette tendance est à encourager car, si certains facteurs de croissance de ces dépenses sont exogènes, il existe également des marges de progrès que les élus locaux doivent continuer à examiner.

#### ■ **Une hausse limitée des impôts locaux**

Si la hausse de la fiscalité ne constitue une priorité que pour 13 % des élus interrogés, **trois collectivités sur dix ont tout de même augmenté la fiscalité locale pour faire face à la baisse des dotations**. Cette tendance est la plus marquée dans le bloc communal (40 % des EPCI et 28 % des communes).

**22 % des collectivités envisagent une nouvelle hausse, plus forte, d'ici à 2017**. Les autres leviers de compensation étant déjà fortement sollicités, on peut se demander si les collectivités ne seront pas contraintes d'avoir davantage recours à une hausse des taux.

#### ■ **Le faible recours à la hausse de l'endettement**

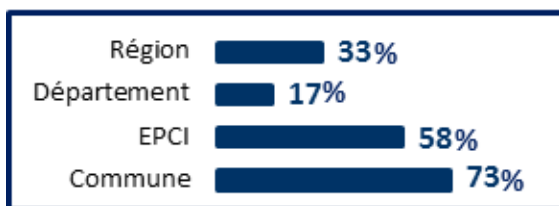
De manière générale, **très peu** de collectivités déclarent compenser la baisse des dotations de l'État par une hausse de l'endettement : seulement 5 % des collectivités l'envisagent comme un levier prioritaire et 14 % l'ont augmenté en 2015. Le recours à cet outil varie beaucoup selon le type de collectivités : 40 % des régions contre seulement 15 % des communes.

### **Les conséquences pour les collectivités territoriales**

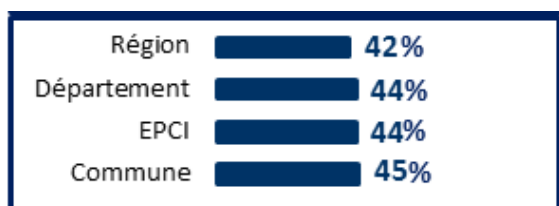
#### ■ **Les équipements et l'urbanisme, premier secteur touché**

En répercussion de la baisse des dotations, de **nombreux projets ont été ou vont être affectés**.

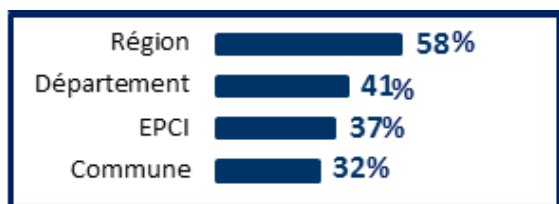
**Équipements et urbanisme constituent le principal secteur touché, à hauteur de 71 %** (travaux de voirie, rénovation de bâtiments, etc.), avec des variations importantes selon le type de collectivité :



Sont ensuite affectées les **subventions aux associations** (projets culturels, vie sportive, etc.), à hauteur de **45 %** et de manière uniforme pour toutes les collectivités :



Le troisième poste de dépenses le plus contraint (32 %) est celui des **services administratifs et des personnels**, avec un effort un peu plus important de la part des régions :



#### ■ **Fusions et mutualisations : quelles perspectives ?**

Malgré les incitations législatives permettant de préserver le montant des dotations pour les communes qui fusionnent, seuls **22 % des communes et EPCI** ayant répondu à la consultation envisagent une fusion.

En revanche, près de **63 % des collectivités** souhaitent recourir à des **mesures de mutualisation** (dont un tiers pour la première fois).

### **Et maintenant : quelles attentes et quelles suites ?**

#### ■ **Les attentes des élus locaux**

Les attentes prioritaires à l'égard de l'État	% des collectivités
Nouveau calendrier pour étaler la baisse	26
Simplification de la fiscalité	22
DGF entièrement péréquatrice	22
Territorialisation de la DGF	9
Autres réponses	10
Sans réponses	11

Les élus veulent **plus de temps, de simplicité et d'équité**.

La première attente est un nouveau calendrier de la baisse des dotations de l'État (26 %), souhaité dans des proportions identiques par le bloc communal et les départements.

On note ensuite une forte attente en faveur d'évolutions plus structurelles visant soit la simplification de la fiscalité locale, soit une réforme profonde de la DGF.

#### ■ **Les suites du rapport**

Forts de ces constats, **MM. Philippe Dallier, Charles Guené et Jaques Mézard** vont poursuivre dès l'automne leurs travaux afin de formuler des propositions.

#### **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>