

N° 616

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017 (tome II) : comment les collectivités territoriales s'adaptent-elles à la baisse des dotations de l'État ?

Par MM. Philippe DALLIER, Charles GUENÉ et Jacques MÉZARD,

Sénateurs.

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Marc Daunis, Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Rémy Pointereau, René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, secrétaires ; MM. François Calvet, Luc Carvounas, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Hervé Maurey, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Louis Pinton, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I. LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE : L'ÉVIDENCE D'UNE NÉCESSAIRE RÉFORME | 9 |
| A. LES TRAVAUX DU SÉNAT | 9 |
| 1. <i>Tome I du rapport sur les finances locales à l'horizon 2017 : l'alerte lancée par vos rapporteurs</i> | 9 |
| 2. <i>Questions cibles thématiques sur la dotation globale de fonctionnement : le constat partagé d'un système inéquitable</i> | 10 |
| B. UNE MOBILISATION DES ACTEURS PUBLICS | 11 |
| 1. <i>La mission Pires-Beaune</i> | 11 |
| a) <i>La priorité donnée au bloc communal</i> | 11 |
| b) <i>Des pistes mais pas de propositions définitives</i> | 12 |
| 2. <i>Les associations d'élus locaux</i> | 14 |
| a) <i>Table ronde des associations : les alertes se multiplient quant à la soutenabilité financière des collectivités</i> | 14 |
| b) <i>L'enquête relative au bloc communal</i> | 17 |
| II. LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DES ÉLUS LOCAUX : DE GRANDES INQUIÉTUDES ET LA PERSPECTIVE D'UN EFFONDREMENT DES INVESTISSEMENTS | 19 |
| A. LA BAISSÉ DES DOTATIONS : UNE PERSPECTIVE ANXIOGÈNE MAIS DIFFICILE À ÉVALUER | 19 |
| 1. <i>Une mobilisation reflétant l'intérêt des élus locaux</i> | 19 |
| 2. <i>Un jugement sévère de la part des élus locaux</i> | 21 |
| a) <i>Sans surprise, les élus évoquent une situation difficile voire impossible à surmonter</i> | 21 |
| b) <i>Les élus sont démunis face à des enjeux trop techniques dont ils ne parviennent pas à anticiper les conséquences</i> | 22 |
| c) <i>Un sentiment d'iniquité très massivement partagé</i> | 23 |
| B. L'INVESTISSEMENT PUBLIC : PREMIÈRE VICTIME DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS | 24 |
| 1. <i>Les dépenses d'investissement et de fonctionnement : principales variables d'ajustement des collectivités territoriales</i> | 24 |
| a) <i>L'investissement, premier levier de compensation : une inquiétude pour les années à venir</i> | 24 |
| b) <i>Les dépenses de fonctionnement également en baisse : vers une plus grande responsabilité des collectivités</i> | 26 |
| c) <i>La fiscalité ne risque-t-elle pas d'augmenter plus fortement à terme ?</i> | 28 |
| 2. <i>Les conséquences pour les collectivités</i> | 29 |
| a) <i>Les équipements et l'urbanisme, premier secteur touché</i> | 29 |
| b) <i>Fusions et mutualisations : quelles perspectives?</i> | 30 |
| 3. <i>Les attentes des élus locaux</i> | 31 |

| | |
|--|-----|
| CONCLUSION | 33 |
| ANNEXES | 35 |
| ANNEXE I : ENQUÊTE RÉALISÉE PAR L'INSTITUT DE SONDAJE IFOP | 35 |
| 1. <i>Note de synthèse de l'Ifop : consultation des élus locaux sur les conséquences de la baisse des dotations de l'État pour leur collectivité</i> | 35 |
| 2. <i>Résultats de la consultation</i> | 41 |
| ANNEXE II : RÉUNIONS EN DÉLÉGATION | 97 |
| 3. <i>Compte rendu de la réunion du 9 juillet 2015 (adoption du rapport)</i> | 97 |
| 4. <i>Compte rendu de la réunion du 25 juin 2015 (restitution des résultats de la consultation par l'Ifop)</i> | 103 |
| 5. <i>Extraits de l'audition du 31 mars 2015 (M. Bargeton, adjoint à la Maire de Paris en charge des finances)</i> | 112 |
| ANNEXE III : LISTE DES PARTICIPANTS À LA TABLE RONDE DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS LOCAUX | 121 |

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Dans un 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, dès 2017, les collectivités territoriales avec la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

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 : plus de la moitié, voire les deux tiers des collectivités devraient être « dans le rouge » en 2018.

Le présent rapport constitue la deuxième partie des travaux de vos rapporteurs sur les finances locales à l'horizon 2017. Elle vise à étudier la façon dont les élus locaux prennent ou vont prendre leurs décisions pour s'adapter à ce nouveau contexte financier. En effet, après une étude quantitative rigoureuse, il est essentiel de comprendre l'orientation donnée au sein des collectivités territoriales pour que, dans un troisième temps, des propositions pertinentes puissent être formulées en vue d'améliorer l'efficacité et l'équité de nos finances locales.

Une consultation des élus locaux a été organisée tout au long du mois de mai 2015¹, afin de comprendre comment la baisse de la DGF a été appréhendée et quelles sont les orientations données au sein des collectivités territoriales.

Le présent rapport présente les résultats de cette consultation, mettant en évidence la dégradation des dépenses d'investissement et les difficultés auxquelles les élus locaux sont confrontés.

¹ Soit après la date limite d'adoption du budget primitif, en application de l'article 37 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, l'article L. 1639 A du code général des impôts et les articles L. 1612-1 et L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales.

INTRODUCTION

Après le gel des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, puis leur diminution de 1,5 milliard d'euros en 2014, le Gouvernement a annoncé une nouvelle baisse de 11 milliards d'euros à l'horizon 2017.

En application de l'article 23 de la loi de finances pour 2015, la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques s'élève à 3,67 milliards d'euros. L'enveloppe de la DGF en 2015 est fixée à 36,607 milliards. La répartition de l'effort financier entre les différents types de collectivités territoriales a été définie selon des règles identiques à celles ayant prévalu en 2014, au prorata des recettes locales.

Part de chaque niveau de collectivités dans les recettes totales (en milliards d'euros)

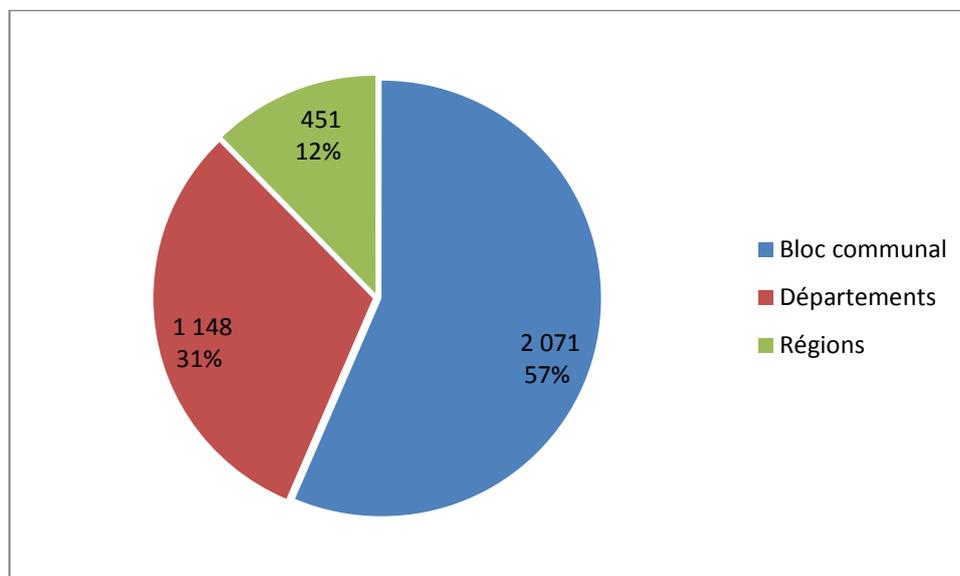
| | Recettes totales | Proportion des recettes totales |
|---------------|-----------------------------|--|
| Bloc communal | 129,62 | 56% |
| Départements | 71,82 | 31% |
| Régions | 28,23 | 12% |
| TOTAL | 229,67 | 100% |

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'Observatoire des finances locales 2014

Cette répartition s'établit de la façon suivante :

- **le bloc communal contribue à hauteur de 56,4 %, soit 2,071 milliards d'euros ;**
- **les départements contribuent à hauteur de 31,4 %, soit 1,148 milliard d'euros ;**
- **enfin la diminution supportée par les régions s'établit à 12,2 %, soit 451 millions d'euros.**

Répartition entre niveaux de collectivités territoriales de la réduction des dotations (en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2015

Un tel contexte financier représente bien évidemment un défi pour les collectivités territoriales. Si le redressement des finances publiques nécessite que chacun y participe, il convient de s'interroger sur les conséquences et la soutenabilité des mesures ainsi mises en œuvre.

Compte tenu de l'ampleur de la baisse des dotations de l'État, de nombreux travaux ont été engagés pour mettre en évidence l'impact de cette diminution pour les collectivités territoriales (partie I) : après l'alerte lancée par vos rapporteurs en novembre 2014, plusieurs études et missions ont été menées pour évaluer les conséquences de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et définir la réforme qui semble désormais incontournable.

Ainsi qu'ils l'avaient annoncé, vos rapporteurs ont souhaité étudier la façon dont les collectivités territoriales s'adaptent au nouveau contexte financier. Ils ont organisé une consultation auprès des élus locaux, dont les réponses ont été analysées par l'Institut français d'opinion publique (Ifop). **Les résultats de cette enquête mettent en évidence les difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales et confirment les inquiétudes relatives à la chute des dépenses d'investissement (partie II).**

I. LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE : L'ÉVIDENCE D'UNE NÉCESSAIRE RÉFORME

A. LES TRAVAUX DU SÉNAT

1. Tome I du rapport sur les finances locales à l'horizon 2017 : l'alerte lancée par vos rapporteurs

Dans le rapport n° 95 (2014-2015) publié le 12 novembre 2014, vos rapporteurs ont mis en évidence les difficultés financières rencontrées depuis plusieurs années par les collectivités territoriales. Ainsi, **en 2013, 10 % à 15 % des communes de plus de 10 000 habitants et des départements affichaient d'ores et déjà un encours de dette représentant plus de quinze années d'épargne brute, c'est-à-dire qu'elles étaient techniquement en situation d'insolvabilité.**

L'étude menée par le cabinet Michel Klopfer montre qu'il est impossible de poursuivre une évolution « au fil de l'eau » sur la période 2013-2018. En effet, au regard des ratios financiers utilisés (taux d'épargne brute¹ et capacité de désendettement²), **la situation serait particulièrement problématique pour les communes de plus de 10 000 habitants et pour les départements.** Le nombre de collectivités très vulnérables³, s'agissant tant du taux d'épargne brut (inférieur à 7 %) que de la capacité d'autofinancement (supérieure à quinze ans) serait en quasi triplement.

Sans ajustement, la baisse globale de 12,5 milliards de la DGF ferait de l'impasse financière la situation de « droit commun » des collectivités françaises. Cette contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques représente 43 % de l'épargne brute totale dégagée sur les budgets des collectivités au 31 décembre 2013 (28 milliards d'euros).

Ramener les dépenses de gestion des collectivités à l'inflation ne peut suffire à faire face à cette situation. Une baisse de 30 % des investissements locaux apparaît malheureusement incontournable et les collectivités devront probablement aller plus loin et prendre d'autres décisions, notamment fiscales, pour réaliser l'ajustement qui est demandé à l'horizon 2017.

¹ Il mesure le solde entre recettes et dépenses de fonctionnement, ramené aux recettes de fonctionnement. Indicateur des marges de manœuvre de la section de fonctionnement, l'épargne brute est le seul moyen propre et récurrent dont dispose la collectivité pour rembourser sa dette.

² Elle mesure l'encours de la dette rapporté en nombre d'années théoriques nécessaires à une collectivité pour amortir son stock de dette, à condition qu'elle y consacre l'intégralité de son épargne brute. Le seuil d'insolvabilité pour une collectivité est fixé à quinze ans. Au-delà de douze ans, la collectivité se situe dans une zone d'alerte.

³ 61 % des communes de 10 000 à 50 000 habitants auraient une épargne brute inférieure à 7 % et 53 % d'entre elles dépasseraient le seuil d'insolvabilité.

Lors de la présentation du tome I, les rapporteurs ont annoncé qu'ils allaient étudier « *la façon dont les élus locaux vont concrètement prendre leurs décisions pour s'adapter au nouveau contexte* » afin de mettre en perspective les décisions du terrain avec les projections financières.

2. Questions cribles thématiques sur la dotation globale de fonctionnement : le constat partagé d'un système inéquitable

Le jeudi 11 juin 2015, au Sénat, **une séance de questions cribles thématiques a été consacrée à la dotation globale de fonctionnement.**

Elle a permis de rappeler les inégalités constatées par tous dans sa répartition. Ont été ainsi évoqués :

- **la sédimentation de réformes successives**, qui aujourd'hui conduisent à ce que « *la moitié des montants de la dotation globale de fonctionnement demeurent figés pour des raisons historiques* », comme l'a indiqué le secrétaire d'État auprès de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, chargé de la réforme territoriale ;

- l'éligibilité de 34 803 communes, soit 95 % d'entre elles, à la dotation de solidarité rurale (DSR), dotation de péréquation ;

- **le caractère « illisible », « inefficace », inadapté et injuste des critères de répartition de la DGF.** Le secrétaire d'État a d'ailleurs répondu à une question de votre rapporteur, M. Jacques Mézard, en reconnaissant que « *oui, la DGF actuelle est injuste* » ;

- **la situation du bloc communal**, « *le plus sollicité par les citoyens* » et « *le plus touché* ». D'ailleurs le secrétaire d'État a indiqué que la réforme doit viser en premier « *le bloc communal, qui représente 22 milliards sur les 36 de la dotation globale de fonctionnement : c'est là où les inégalités sont les plus fortes* » ;

- la difficulté des collectivités territoriales qui doivent faire face à une baisse de 6 % de leurs recettes, dans la mesure où les dépenses sont « *constituées à 60 % de frais de personnel* » et qu'elles ne maîtrisent « *ni la hausse du point d'indice ni l'évolution du glissement vieillesse-technicité, pas plus que les charges nouvelles décidées par l'État.* » ;

- le souhait d'une « *baisse péréquatrice* » ;

Le secrétaire d'État auprès du ministre chargé des finances et des comptes publics, chargé du budget, a indiqué que le Gouvernement a « *les moyens de procéder à toutes les simulations nécessaires. Parmi elles, le calcul - je parle bien du calcul, et non du versement - à l'échelle de l'intercommunalité. Il y a des communes riches dans des intercommunalités pauvres, d'où des prélèvements qui ne se justifient pas. Avec de la volonté, nous pouvons aboutir dès la prochaine loi de finances* ».

Ce débat a permis de prendre acte de la volonté du Gouvernement de réformer une DGF devenue obsolète et injuste, en donnant la priorité au bloc communal.

B. UNE MOBILISATION DES ACTEURS PUBLICS

1. La mission Pires-Beaune

a) La priorité donnée au bloc communal

Le Premier Ministre a confié, au début de l'année 2015, une mission parlementaire relative à la réforme des concours financiers de l'État aux collectivités à Mme Christine Pires-Beaune, députée, et à notre regretté collègue Jean Germain, sénateur. Dans la lettre de mission datée du 16 janvier 2015, le Premier ministre rappelle que ces concours représentent 53,2 milliards d'euros et que la dernière réforme d'ampleur date de 2004-2005. Cependant, *« des évolutions passées ou en cours, telles que la suppression de la taxe professionnelle intervenue dans la loi de finances pour 2010, la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques sur la période de 2015 à 2017, ou encore la réforme territoriale rendent nécessaire de repenser les concours financiers de l'État aux collectivités pour les faire évoluer, tout particulièrement la DGF. Une réforme (...) sera ainsi proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2016. »*

Plusieurs réunions avec le **comité des finances locales (CFL)** ont été programmées, au cours desquelles Mme Pires-Beaune a présenté l'évolution de ses travaux. Comme elle l'a rappelé lors de la présentation de ses rapports d'étape, la priorité est donnée à la DGF du bloc communal (communes et EPCI) *« qui représente près de 60% de l'enveloppe totale de la DGF »*, avec une perspective de *« traduction dans le projet de loi de finances pour 2016 »*.

Comme l'indique la présentation de Mme Pires-Beaune devant le CFL réuni le 5 mai 2015, *« la mission n'a pas jugé opportun d'ouvrir la discussion à ce stade sur la DGF des départements et des régions »*. Pour ce qui concerne le cas des départements, il est précisé que l'évolution de la DGF devrait intervenir *« au plus tard dans le projet de loi de finances pour 2017 »*.

Lors de la séance de questions cibles évoquée plus haut, la situation difficile des départements a pourtant été rappelée. Notre collègue M. Vincent Eblé a rappelé à cette occasion que les écarts entre départements existent également, et que les bases de calcul datent de 1999, empêchant de prendre en compte la dynamique économique et démographique, ce qui est préjudiciable. *« Nous demandons une réforme de la dotation générale de fonctionnement départementale au même rythme que pour les autres échelons »*. Le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale a pourtant confirmé qu'il fallait selon lui commencer par le bloc communal.

Quant à la dotation des régions, Mme Pires-Beaune indique qu'« il conviendra d'évaluer l'opportunité d'une réforme de la DGF des régions une fois connu l'impact des périmètres de la nouvelle carte régionale ».

b) Des pistes mais pas de propositions définitives

Lors de la réunion du CFL le 31 mars 2015, quatre grands principes devant guider la réforme ont été définis :

- « *une DGF plus juste* ». Les écarts injustifiés doivent être réduits afin que « *la DGF soit le reflet des charges et des ressources réelles des territoires et non plus une « rente » justifiée par l'histoire* ». La réforme doit veiller à un développement équilibré des territoires en tenant compte des charges de centralité comme des charges de ruralité ;
- « *une DGF plus simple et lisible* ». Il s'agit de faciliter la lecture et la gestion des dotations, en utilisant des « *critères de ressources et de charges robustes et pertinents à long terme* ». En outre, l'objectif est également de garantir la transparence des données (*open data*) ;
- « *une DGF à l'image des réalités de la gestion sociale* ». Ce principe vise à respecter l'identité communale tout en intégrant mieux la dynamique intercommunale ;
- « *une réforme soutenable* ». Il s'agit d'évaluer correctement l'impact des scénarii de réforme et d'en lisser les effets dans la durée « *en veillant à ce que chaque collectivité conserve une dotation de transition suffisante* », ayant vocation à s'éteindre au bout de plusieurs exercices.

En outre, quatre pistes de réforme ont été écartées, comme le précise la présentation du 5 mai 2015 devant le CFL :

- une réforme mise en œuvre de façon différenciée, selon la strate démographique de la commune ou la catégorie juridique de l'EPCI ;
- une DGF exclusivement péréquatrice : une « *telle réforme reviendrait sur les finalités historiques de la DGF, qui n'a pas uniquement vocation à réduire les écarts de richesse* » ;
- une DGF conditionnée à la mise en œuvre de politiques publiques de l'État ;
- une DGF conditionnée à des critères de bonne gestion.

Ces deux dernières pistes sont pourtant suivies dans certains pays européens tels que l'Autriche ou l'Italie, où le pacte de stabilité est depuis longtemps décliné dans les collectivités territoriales.

À l'issue de quatre mois de travaux, la mission a identifié cinq leviers de réforme de la DGF du bloc communal, qui doivent désormais être évalués avec des simulations financières rigoureuses. Les leviers sont les suivants :

- 1) Rénover la dotation forfaitaire des communes et créer une « **dotation universelle de fonctionnement** » garantie à chacune d'entre elles. L'idée est de financer un socle de services publics de proximité dans toutes les communes. Cette « dotation socle » correspondrait à un montant unique par habitant, quelle que soit la taille démographique de la commune. **Trois autres enveloppes seraient créées** : une dotation dite « **charges de centralité** », versée au-delà d'un certain seuil démographique, une dotation « **charges de ruralité** » pour mieux prendre en compte les charges spécifiques du monde rural et une « **dotation de transition** » qui aurait vocation à s'éteindre ;
- 2) **Renforcer le ciblage de la péréquation « verticale » et mieux l'articuler avec la péréquation « horizontale »**, en procédant à des ajustements des dotations existantes (la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale-DSU et la dotation de solidarité rurale-DSR- seraient rénovées et intégreraient la dotation nationale de péréquation -DNP) ;
- 3) **Créer une DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**, distincte de celle des communes et à l'architecture rénovée proche de la DGF des communes. La solidarité se ferait entre les EPCI et non plus entre communes et EPCI ;
- 4) **Créer une « DGF locale » intégrant une part « territorialisée¹ »** qui préserve l'autonomie des communes et intègre le fait intercommunal. Elle doit permettre d'appréhender les richesses et les charges de manière consolidée à l'échelle des ensembles intercommunaux ;
- 5) **Réexaminer les critères d'éligibilité et de répartition de la DGF et leur cohérence²**. Il s'agit de simplifier les différents critères de ressources et de charges utilisés pour l'évaluation des dotations (trente critères sont utilisés pour la DGF du bloc communal³).

¹ Comme l'indique la mission, un dispositif de DGF territoriale optionnel existe mais aucune EPCI ne s'en est saisi (loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales). En outre, des évolutions sur les règles de vote ont été introduites dans la loi MAPTAM de 2014 pour les métropoles et communautés urbaines (passage de l'unanimité à la majorité renforcée).

² La mission évoque la conservation du critère de la population, le recours à un critère de revenu médian, l'amélioration du coefficient d'intégration fiscale (CIF) ou l'introduction d'un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM), etc.

³ Il existe par ailleurs quinze critères pour la DGF des départements et neuf pour celle des régions.

La mission conduite par Mme Christine Pires-Beaune s'interroge sur la possibilité de mener simultanément la réforme de la DGF, la montée en charge de la péréquation « horizontale », la baisse des dotations, la révision des valeurs locatives et la réforme territoriale. Aussi propose-t-elle une pause dans la progression de la péréquation financière et une clause de revoyure à l'occasion de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et d'habitation.

2. Les associations d'élus locaux

a) *Table ronde des associations : les alertes se multiplient quant à la soutenabilité financière des collectivités*

Les associations d'élus locaux se sont mobilisées depuis le début de l'année 2015, réagissant à la baisse des dotations mais aussi aux alertes lancées par vos rapporteurs, dont les travaux sont souvent repris.

Plusieurs d'entre elles se sont exprimées à l'occasion d'une **table ronde organisée par vos rapporteurs le 17 juin 2015** - à l'exception de l'Association des maires de France qui n'a pas pu envoyer de représentant.

Les échanges ont permis de confirmer les difficultés rencontrées par les élus locaux, en mettant en évidence des situations surprenantes et inquiétantes. La première perspective inquiétante réside dans le **sentiment partagé que les cas de collectivités faisant défaut ou sous surveillance d'une chambre régionale des comptes devraient se multiplier**.

Pour l'Assemblée des départements de France (ADF), la situation financière est telle que la **mise sous tutelle est devenue une « menace sérieuse »**. La chute de l'investissement, l'évolution de la capacité de désendettement et l'effet de ciseaux qu'entraîne la hausse des dépenses sociales sont des éléments particulièrement inquiétants.

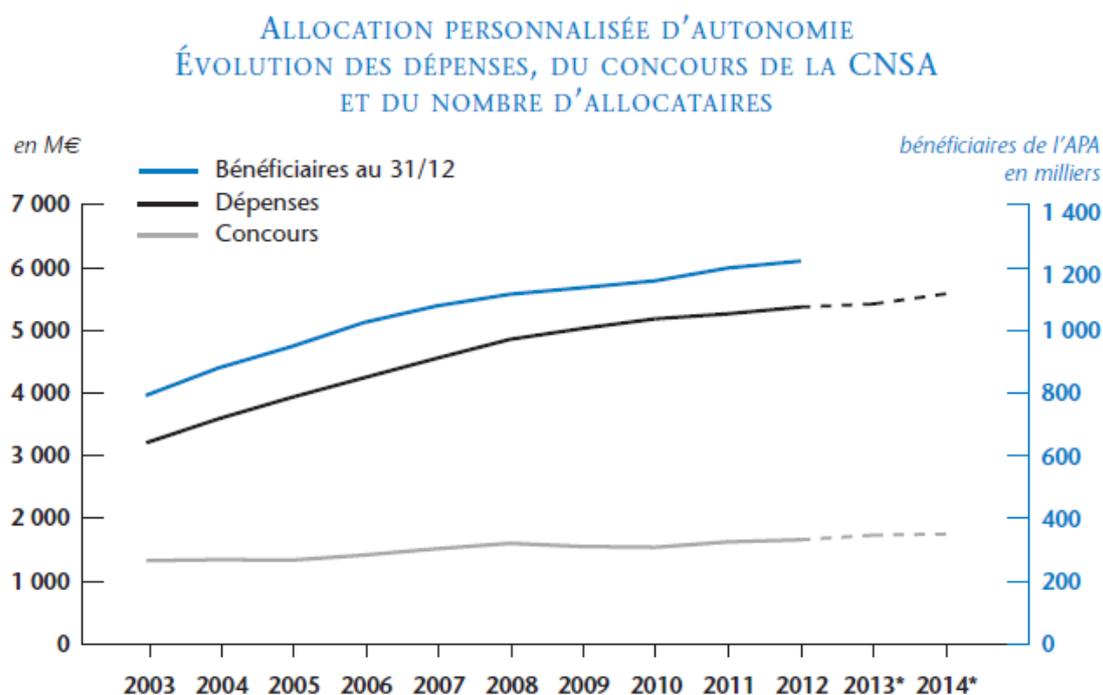
L'exemple du département du Nord laisse perplexe. À son arrivée à la tête du département, le nouveau président a demandé un audit pour obtenir un bilan rigoureux de la situation. Il a découvert à cette occasion que le budget pour 2015, examiné en décembre 2014, ne prévoyait le financement du revenu de solidarité active (RSA) qu'à hauteur d'onze mois. Cette option aurait été choisie avec le consentement du représentant de l'État, afin de « boucler le budget ». Il a été indiqué à vos rapporteurs qu'en cas d'impossibilité de payer, une convention avec la caisse nationale d'allocations familiales prévoyait le paiement des allocations par cette dernière, évidemment en contrepartie de paiement d'intérêts. Ce choix débouche donc sur un nouvel endettement qui vient alourdir le coût global pour le département, déjà incapable d'intégrer le douzième mois dans un budget équilibré.

Le poids des dépenses sociales a été souligné avec inquiétude par les représentants de l'ADF. Les départements craignent de ne plus pouvoir faire

face aux dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité. Dans un communiqué en date du premier octobre 2014, le président de l'ADF indique que « *depuis 2002, les départements ont permis à l'État de réaliser 48 milliards d'euros d'économies suite au transfert du versement de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et du revenu de solidarité active (RSA). Depuis douze ans, ils assurent ainsi pour le compte de l'État la solidarité nationale en finançant ces trois allocations individuelles de solidarité sans compensation intégrale de ce dernier tout en continuant de développer toutes les politiques publiques de proximité répondant aux besoins des citoyens (routes, collèges, transport scolaire, etc.). En 2014, cette absence de compensation devrait atteindre 8 milliards d'euros.* »

Comme le rappelle le rapport de l'Observatoire des finances locales publié en juillet 2014, « *deux tiers des dépenses de fonctionnement sont consacrés aux dépenses d'intervention essentiellement liées aux compétences transférées aux départements. Elles s'élèvent à 38,3 milliards d'euros en 2013, en augmentation de 3,1 %. Les dépenses d'aide sociale en sont la principale constante. (...) La crise économique, commencée en 2008 par la crise financière, et l'augmentation du chômage qui s'en est suivie ont continué à peser fortement sur les charges liées au RSA. L'allocation personnalisée d'autonomie couvre un nombre de bénéficiaires de plus en plus important. Le vieillissement de la population accroît mécaniquement ces dépenses (...).* »

Le graphique ci-après illustre l'évolution de l'APA et la relative stabilité du concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).



* Données provisoires en 2013 et 2014.

Source : DREES, ministère des affaires sociales et de la santé; CNSA.

Vos rapporteurs notent par ailleurs que la baisse annoncée de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, ayant remplacé la taxe professionnelle) pour les départements constitue également un signal très négatif et s'interrogent sur la soutenabilité du système ainsi envisagé. Rappelons que lors de son discours de clôture du congrès des Régions de France le 26 juin 2015, la ministre de la fonction publique et de la décentralisation a annoncé qu'à partir de 2017, 50 % de la part de la CVAE seraient destinés au financement des régions, pour compenser au moins partiellement le coût de leurs nouvelles responsabilités. Selon la ministre, cela représenterait 3,9 milliards d'euros supplémentaires pour les régions qui perçoivent actuellement 23 % de la CVAE tandis que les départements en perçoivent environ 50 % et les communes 26 %.

La Cour des comptes, dans son rapport public thématique d'octobre 2014, consacré aux finances publiques locales, rappelle que la baisse des investissements des départements a été amorcée dès 2010. Elle ajoute que « *la baisse de la CVAE, dont les départements perçoivent 48,5 % du produit national, accentuera la contrainte résultant de l'effet de ciseaux entre la croissance des dépenses notamment sociales et la faible évolution des ressources* ».

Vos rapporteurs s'inquiètent des décisions de l'État compte tenu de la situation financière des départements. Déjà identifiés par le cabinet Michel Klopfer comme les collectivités les plus fragiles (avec les villes de plus de 10 000 habitants), les départements vont certainement être davantage étranglés financièrement compte tenu des dernières annonces du Gouvernement.

L'assemblée des communautés de France (AdCF), tout en insistant sur la nécessité de promouvoir la responsabilisation des élus locaux, a précisé que la question était aujourd'hui celle du **rythme et de la soutenabilité de la baisse des dotations de l'État**. L'association a également souligné la difficulté de dialogue entre communes alors que des situations hétérogènes sont observées sur les territoires, certaines collectivités ayant bénéficié d'une hausse de leurs dotations. La clé de répartition au sein d'un territoire est donc essentielle, ce qui justifierait une DGF locale pour laquelle les charges et richesses seraient analysées à l'échelle des territoires, avant un versement par l'État aux communes.

Des collectivités comme Toulouse Métropole ont dû se résoudre à augmenter les impôts afin de maintenir l'investissement, ce que de nombreuses collectivités soit ne peuvent se permettre soit ont écarté dans le cadre des engagements de campagne électorale, comme à Paris où l'adjoint à la Maire en charge des finances a rappelé que cette option n'était pas envisageable (cf. annexe 2).

Pour l'association des régions de France (ARF), la DGF est « *doublément injuste* », compte tenu des efforts respectifs demandés aux collectivités territoriales et à l'État, mais aussi car l'appréciation des recettes

réelles ne tient pas compte de la capacité fiscale des collectivités territoriales. L'ARF juge la répartition de la DGF également « *aveugle* » car ne tenant pas compte de la nature de la dépense publique, alors que le soutien au développement économique assuré par les régions devrait être davantage encouragé. La distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement ne semble pas pertinente et l'analyse devrait plutôt identifier les dépenses d'intervention.

Cette position est à rapprocher du commentaire de l'adjoint à la maire de Paris en charge des finances, lors de son audition¹ par la Délégation : « *nous attendons un certain nombre de mesures de la part de l'État, notamment en matière de normes comptables. Je pense aux amortissements des subventions d'équipement qui pèsent sur les dépenses de fonctionnement alors que ces contributions servent à financer de l'investissement – ordures ménagères ou transports avec le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Cette règle mériterait à mon sens d'être corrigée, ce qui permettrait de disposer d'autres leviers.* »

Si l'ARF reconnaît que la situation des régions est « *moins dramatique* » que celle des départements ou des communes, elle note tout de même que l'épargne brute des régions est en forte diminution, passant de 21 % en 2014 à 14 % estimés en 2017, tandis la capacité de désendettement va passer de moins de cinq ans à dix ans dans la même période et que la dette va augmenter de 8 %.

Enfin les élus locaux ont globalement noté une méconnaissance des enjeux de finances publiques locales, et une mauvaise appréciation de la crise par les collectivités territoriales. Ils estiment que la répercussion de la baisse des dotations de l'État est aujourd'hui sous-évaluée.

b) L'enquête relative au bloc communal

Une enquête a été menée par l'association des maires de France (AMF), l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF), l'association des communautés urbaines de France (ACUF), l'association des petites villes de France (APVF), l'assemblée des communautés de France (AdCF) et l'association Villes de France.

Portant sur le bloc communal, cette étude s'est appuyée sur un panel représentatif de 459 communes et EPCI. L'analyse des résultats indique que **le niveau d'investissement est en forte baisse de 21 % à 25 % sur le mandat**. Par ailleurs, **l'analyse prospective de l'AMF**, à partir des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la loi de programmation triennale pour les finances publiques, **chiffre la baisse de l'investissement à 25 % entre 2014 et 2017**.

¹ Cf. annexe 2.

L'enquête évoque également une stabilité relative de la fiscalité locale en 2015. Difficile à évaluer pour les EPCI, les dépenses de personnel augmenteraient de 2 % pour les communes interrogées, notamment pour la mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

Dans une note relative à la loi de finances pour 2015, le président de l'Association des Maires de France juge sévèrement les mesures de contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques : « *Je ne cesserai d'alerter le Gouvernement sur le caractère insoutenable et inédit de ces mesures, aussi bien par leur ampleur que par le calendrier* ».

II. LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DES ÉLUS LOCAUX : DE GRANDES INQUIÉTUDES ET LA PERSPECTIVE D'UN EFFONDREMENT DES INVESTISSEMENTS

A. LA BAISSÉ DES DOTATIONS : UNE PERSPECTIVE ANXIOGÈNE MAIS DIFFICILE À ÉVALUER

1. Une mobilisation reflétant l'intérêt des élus locaux

Le président de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation et vos trois rapporteurs ont écrit à tous les maires, président d'EPCI à fiscalité propre¹, de conseils départementaux et régionaux. Dans ce courrier en date du 4 mai 2014, il leur a été demandé de bien vouloir répondre à un questionnaire mis en ligne par le Sénat, afin que l'Institut français d'opinion publique (Ifop) puisse réaliser une analyse statistique rigoureuse permettant de comprendre comment les collectivités territoriales s'adaptent ou vont s'adapter au nouveau contexte financier.

Plus de 5000 élus se sont connectés pour répondre au questionnaire en ligne. Toutefois un bon nombre d'entre eux étaient trop incomplets pour être exploités de façon rigoureuse dans le cadre de l'étude confiée à l'Ifop.

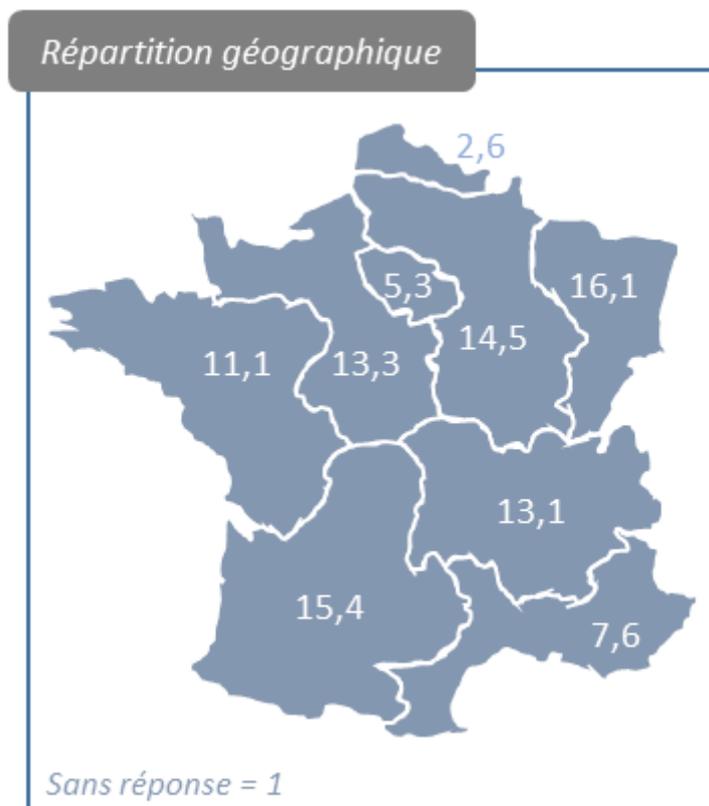
L'étude est donc basée sur **3057 questionnaires validés** lors de la **consultation en ligne ouverte du 5 mai au 1^{er} juin 2015**. Ceci représente environ **765 réponses par semaine**, soit 2,5 fois plus que la moyenne hebdomadaire des réponses recueillies dans le cadre du questionnaire relatif à la simplification des normes (4 200 réponses en 12 semaines).

Cette mobilisation des élus locaux en un délai aussi court montre que le sujet des finances locales et de la baisse des dotations aux collectivités territoriales est un sujet essentiel à leurs yeux. Les réponses se répartissent de la façon suivante :

| Collectivité | Nombre de réponses analysées | Pourcentage de la catégorie de collectivité |
|--------------|------------------------------|---|
| Communes | 2 859 | 7,8 |
| EPCI | 132 | 6,1 |
| Départements | 54 | 53,5 |
| Régions | 12 | 44,4 |

¹ Avec l'aide de l'AdCF pour relayer le courrier.

La répartition géographique des répondants est assez équilibrée sur l'ensemble du territoire, comme l'illustre la carte de France ci-après :



Dès les premières questions, les élus ont clairement exprimé leur scepticisme quant à la nécessité et à l'efficacité de la baisse des dotations pour diminuer les déficits publics.

65 % des collectivités craignent des difficultés financières pour 2017 (voir présentation Ifop, page 38). Hormis les régions qui se disent inquiètes à hauteur de 50 %, toutes les autres collectivités expriment une telle anxiété à hauteur de 65 %. Parmi les plus inquiètes, on distingue les collectivités en zone de montagne, celles au sein desquelles il existe des zones urbaines sensibles ou des zones franches urbaines.

Les risques les plus importants identifiés par les collectivités sont repris dans le tableau ci-après :

| Risque identifié | Pourcentage de collectivités |
|--|------------------------------|
| Baisse des investissements | 72 |
| Désengagement dans certains secteurs | 39 |
| Érosion du taux d'épargne brute (au-delà de 7 %) | 19 |
| Risque de déficit | 17 |
| Dégradation de la capacité de désendettement | 17 |

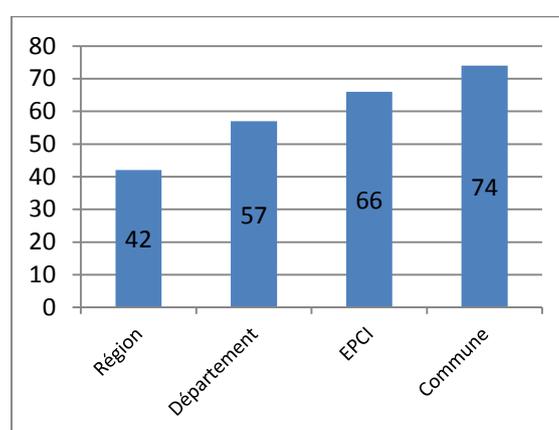
2. Un jugement sévère de la part des élus locaux

a) *Sans surprise, les élus évoquent une situation difficile voire impossible à surmonter*

La présentation des résultats de la consultation par l’Ifop évoque un grand scepticisme.

Les élus sont sévères sur la nécessité et l’efficacité de la baisse des dotations : 63 % la jugent non nécessaire (dont 30 % « pas du tout »).

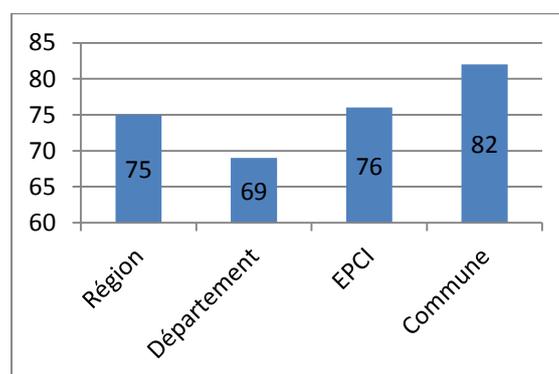
% par type de collectivité ne jugeant pas la baisse des dotations nécessaire



Source : Délégation à partir des résultats de l’Ifop

Un même doute se manifeste sur l’efficacité de la baisse des dotations au regard de l’objectif de diminution des déficits publics, puisque 68 % n’y croient pas, dont 35 % « pas du tout ».

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



Source : Délégation à partir des résultats de l’Ifop

La défiance vis-à-vis de la baisse des dotations est d’autant plus forte que la collectivité de l’ élu interrogé est petite (cf. présentation Ifop pages 8 et 9).

Compte tenu de l'actualité législative, et de la concomitance de l'enquête avec le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, il a été demandé aux élus s'ils estimaient que la réforme permettrait aux collectivités de générer des économies.

Le jugement global sur les potentielles économies issues de la réforme territoriale montre un très fort scepticisme : 78 % n'y croient pas, dont 34 % « pas du tout ». C'est un peu moins vrai pour les régions (dont 33 % répondent de façon positive) que pour les plus petites communes (12 % de réponses positives).

Ce fait est à relier avec **l'inquiétude des élus**, mesurée par la question : « La baisse des dotations de l'État est-elle une contrainte surmontable ou insurmontable ? ». **56 % des élus la jugent insurmontable, en particulier les présidents des départements, qui ne sont que 13 % à la considérer surmontable**, contre 58 % pour les présidents des régions et 39 % pour les maires, où l'on constate un clivage selon la taille : **les trois quarts des maires des communes de plus 10 000 habitants la considèrent comme insurmontable**. Les témoignages rejoignent donc le constat dressé par le cabinet Michel Klopfer dans le tome I des travaux de vos rapporteurs.

Les réponses sont souvent corrélées : **80 % des élus qui considèrent cette baisse comme étant insurmontable la jugent par ailleurs inefficace** (contre 68 % de l'ensemble des élus) **et 84 % d'entre eux** (contre 78 % au total) **sont sceptiques quant aux économies attendues de la réforme territoriale**.

b) Les élus sont démunis face à des enjeux trop techniques dont ils ne parviennent pas à anticiper les conséquences

Les élus interrogés estiment que ces appréciations ne relèvent pas tant d'un sentiment que d'une réalité connue : **84 % des élus déclarent connaître la baisse des dotations pour leur collectivité**, dont 33 % précisément ; cela est un peu moins vrai pour les régions et les départements que pour les EPCI et les communes. Chez ceux qui la connaissent, **la part du budget de la collectivité que représente la baisse des dotations est de plus de 10 % pour un quart des réponses, et de plus de 15 % pour un dixième. Pour une moitié, la baisse se situe entre 5 % et 10 %.**

Pourtant, les élus ont eu du mal à répondre sur l'impact de la baisse des dotations, pour évaluer l'équivalence en pourcentage de fiscalité : 57 % ne le savent pas. Pour un cinquième d'entre eux, cela représenterait entre 10 % et 15 %, en particulier pour les régions et les départements.

De même, **moins d'un élu sur deux (48 %) déclare connaître l'incidence des mesures de renforcement de la péréquation pour sa collectivité**, cette proportion étant plus faible dans les régions (34 %) et plus importante dans les départements (65 %), et augmentant spectaculairement

dans les communes selon leur taille, de 43 % pour les communes de moins de 500 habitants à 67 % pour les communes de plus de 10 000 habitants.

31 % des élus consultés considèrent leur collectivité comme un « contributeur net » – 52 % pour les communes de plus de 10 000 habitants – et 38 % estiment qu'elle est un « bénéficiaire net ». Un quart d'entre eux ne connaissent pas la réponse et 8 % ne se prononcent pas. **Ils sont 77 % à ne pas connaître le pourcentage de fiscalité représenté par les différents fonds de péréquation**; le reste des réponses se disperse autour d'un pourcentage moyen de 6,7 %.

Comme le relève l'Ifop dans sa note de synthèse, « *la difficulté à se positionner de manière affirmée sur ces indicateurs les plus précis de l'enquête révèle un point de vigilance important à prendre en considération pour les décideurs, à savoir que les élus locaux font montre d'un certain « décrochage » face à un système complexe dont ils semblent avoir des difficultés à se saisir pleinement* ».

Votre rapporteur M. Jacques Mézard a indiqué, à l'occasion de la restitution des résultats par l'Ifop, que « *cela nous interpelle, ainsi que les gouvernements successifs : les élus locaux sont de plus en plus perdus en matière de gestion de leurs ressources financières. À leurs yeux, la situation financière des communes est tellement compliquée qu'ils ont du mal à appréhender correctement la situation. Nous devons simplifier et mieux communiquer. Ces résultats prouvent que toute la paperasserie reçue des préfetures, voire de certaines associations d'élus, est mal absorbée, voire ne l'est pas du tout* ».

Cette méconnaissance des conséquences de la baisse des dotations a été confirmée au cours de la table ronde réunissant des associations d'élus locaux.

La Délégation demande que les représentants de l'État envoient à chaque collectivité territoriale, avant le 31 décembre 2015, un récapitulatif de la baisse des dotations qui la concerne avec des indicateurs permettant d'en mesurer précisément l'impact financier.

La bonne information des élus locaux est essentielle afin de permettre aux collectivités territoriales de prendre les mesures nécessaires pour faire face au nouveau contexte financier.

c) Un sentiment d'iniquité très massivement partagé

Lorsqu'il est demandé aux élus locaux s'ils jugent équitables les critères d'éligibilité et de répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF), seuls 26 % répondent par l'affirmative, avec une part marginale (1 %) qui les trouvent tout à fait équitables. Cela signifie que **pour deux tiers des élus ayant pris part à la consultation (66 % précisément), les**

critères actuels d'éligibilité et de répartition de la DGF ne sont pas équitables.

Ce jugement sans ambiguïté est plus fort chez les maires ou président d'EPCI (respectivement 67 % et 68 %) que chez les présidents de régions (51 %) ou de départements (42 %).

Ces résultats viennent confirmer, une fois encore, un constat dressé par toutes les analyses mentionnées en première partie du présent rapport.

B. L'INVESTISSEMENT PUBLIC : PREMIÈRE VICTIME DE LA BAISSÉ DES DOTATIONS

1. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement : principales variables d'ajustement des collectivités territoriales

a) L'investissement, premier levier de compensation : une inquiétude pour les années à venir

La consultation a permis aux élus locaux d'indiquer dans quel domaine ils ont agi en priorité, dans le cadre de l'adoption du budget pour 2015 de leur collectivité, pour compenser la baisse des dotations.

Le tableau suivant retrace les résultats présentés par l'Ifop :

| 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 |

La baisse de l'investissement est clairement identifiée comme le premier levier choisi par les collectivités territoriales pour compenser la baisse des dotations de l'État.

Au sein des 44 % de collectivités ayant opté pour cette solution en priorité dans leur budget pour 2015, on observe la prépondérance des communes puisque 45 % d'entre elles sont concernées par ce choix. La baisse de l'investissement constitue l'action prioritaire pour 37 % des départements et pour 35 % des EPCI.

Au total 62 % des collectivités ont eu recours à ce levier de compensation des baisses de dotation.

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



Source : Ifop

Le fait marquant est l'ampleur des baisses ainsi décidées pour 2015 : **un tiers¹ des collectivités ont voté une baisse des dépenses d'investissement d'au moins 10 %.**

45 % des élus envisagent, à l'horizon 2017, une baisse des dépenses d'investissement encore plus forte qu'entre 2014 et 2015 (cf. présentation Ifop, page 35).

La baisse des investissements est perçue comme le risque le plus important pour les collectivités d'ici à 2017, par plus de sept élus sur dix (72 %).

Ce constat confirme les tendances déjà observées en 2014 et estimées au début de l'année 2015. **Comme le rappelait une note de conjoncture sur les finances locales de La Banque Postale d'octobre 2014, la baisse des investissements était de 5 milliards en 2014, passant de 57,8 à 52,8 milliards d'euros, soit une baisse de 8,6 %. En mai 2015, une nouvelle note de conjoncture indique une nouvelle contraction des dépenses d'investissement : celles-ci tomberaient à 48,9 milliards d'euros, soit une diminution de 15,4 % sur deux ans.** Le montant des dépenses d'investissement repasserait donc, pour la première fois depuis 2006, sous la barre des 50 milliards d'euros

Le Gouvernement a annoncé plusieurs mesures de soutien à l'investissement : il s'agit de l'accroissement des recettes d'investissement des collectivités qui regroupent l'augmentation des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la création de l'aide aux maires bâtisseurs et les dispositions relatives au fonds de compensation de la TVA (FCTVA)². Toutefois, comme La Banque Postale l'indique dans la note

¹ 21% ont indiqué avoir décidé d'une baisse de 10% ; 12% ont opté pour une baisse supérieure à 10%.

² Comme le rappelle votre rapporteur M. Charles Guené dans le rapport n° 108 sur le projet de loi de finances pour 2015 fait au nom de la commission des finances, le taux forfaitaire du FCTVA a ainsi été porté à 16,404 %, ce qui représente une hausse du montant du fonds de 5 % environ. Cette disposition représenterait une moindre recette pour l'État de 26 millions d'euros en 2015 et 246 millions d'euros à partir de 2017 (à rythme de remboursement inchangé).

Par ailleurs, le FCTVA a été exclu du champ de l'enveloppe normée, afin d'éviter que son dynamisme ne pèse sur le montant des autres concours de l'État aux collectivités territoriales - ceux-

précitée de mai 2015, elles « *ne devraient pas suffire à enrayer le repli prononcé des investissements* ».

La même étude indique que les anticipations des fédérations professionnelles confirment ce repli. Ainsi, selon la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) « *alors que le recul du chiffre d'affaires des travaux publics lié aux collectivités locales a été de 10% en 2014, dans un contexte de contraction globale de l'activité de 5 %, les perspectives pour 2015 sont encore plus pessimistes. La FNTP anticipe une forte diminution de l'activité des collectivités locales, à hauteur de 12 %, et une baisse totale du chiffre d'affaires de 8 %* ».

La Fédération française du bâtiment (FFB) quant à elle, anticipe un net repli de la production liée à la construction de bâtiments administratifs, à hauteur de 15 %.

Lors de la table ronde organisée par vos rapporteurs avec des associations d'élus locaux, plusieurs témoignages particulièrement alarmants ont été entendus.

Ainsi le département du Nord a-t-il été contraint d'adopter un budget dans lequel les dépenses d'investissement chutent de 60 %, passant d'environ 500 millions à moins de 200 millions d'euros. Elles ne devraient pas pouvoir dépasser 130 millions en 2017.

Pour son président, membre de l'Assemblée des départements de France (ADF), les problèmes liés à la baisse des dotations de l'État sont immédiats et non pas dans une perspective de moyen terme à deux ou trois ans.

Tous ces éléments confirment les projections réalisées par le cabinet Michel Klopfer dans le tome I des travaux de la Délégation et celles de l'AMF qui estime que l'investissement baissera de 25% d'ici à 2017 au sein du bloc communal, se traduisant par une perte de 60 000 emplois.

Vos rapporteurs sont particulièrement inquiets de cette situation, l'investissement public local représentant 70% de l'investissement public en France selon les estimations de l'Insee.

b) Les dépenses de fonctionnement également en baisse : vers une plus grande responsabilité des collectivités

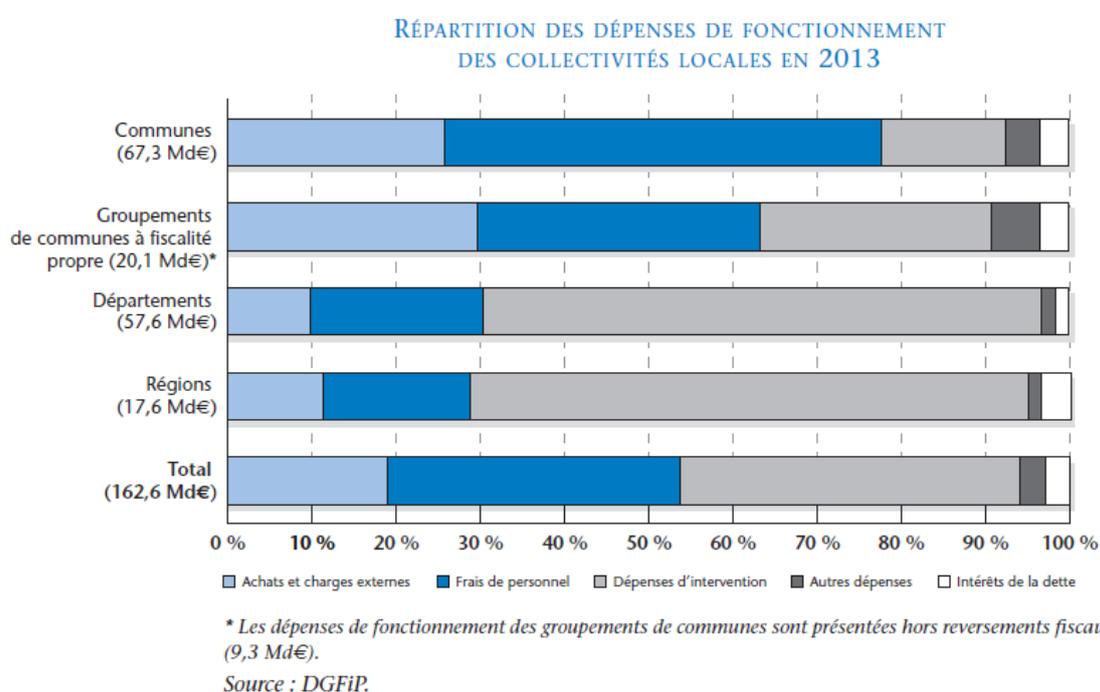
La baisse des dépenses de fonctionnement figure au deuxième rang des leviers prioritaires (32%) identifiés par les collectivités territoriales interrogées. C'est une priorité pour 41 % des régions, 24 % des départements 32 % des EPCI et des communes.

ci augmentent ainsi de 166 millions d'euros en 2015 par rapport à la version initiale du projet de loi de finances.

Au total, 63 % des collectivités ont, en 2015, voté une diminution des dépenses de fonctionnement. Pour près de 40% des collectivités, cette baisse se situe entre 2 et 5%.

36 % des collectivités consultées estiment qu'à l'horizon 2017 elles envisagent une baisse des dépenses de fonctionnement plus forte qu'entre 2014 et 2015 (cf. étude Ifop, page 35).

Au sein des dépenses de fonctionnement il est utile d'identifier les dépenses de personnel, qui constituent non seulement une part importante mais également un enjeu pour les années à venir. Le graphique ci-dessous, extrait du rapport précité de l'Observatoire des finances locales, détaille la répartition des dépenses de fonctionnement.



Comme l'indique l'enquête précitée des associations du bloc communal, les collectivités ont déjà pris des mesures relatives aux dépenses de personnel (non-remplacement des agents, suppression de postes, modification du temps de travail, etc.).

Toutefois, comme le rappelle la même enquête, « l'ensemble des collectivités interrogées indiquent que l'évolution des dépenses de personnel est due aux facteurs exogènes suivants :

- augmentation continue du taux de la cotisation patronale retraites,
- revalorisation des catégories C,
- Suppression du jour de carence,
- GVT, (...). »

Vos rapporteurs estiment que les collectivités territoriales ont, en matière de dépenses de fonctionnement, une responsabilité à assumer et doivent prendre conscience des marges existant dans de nombreux cas. Mais les collectivités territoriales ne peuvent être les seules à assumer des décisions parfois douloureuses, et vos rapporteurs s'inquiètent des récentes annonces du Gouvernement indiquant une prochaine revalorisation des rémunérations des fonctionnaires.

L'État ne peut, d'un côté, imposer des diminutions de dépenses très importantes aux collectivités territoriales et, de l'autre, annoncer de nouvelles dépenses donnant l'impression que les économies réalisées par les collectivités sont ainsi « recyclées » pour financer des mesures dépensières au niveau national.

c) La fiscalité ne risque-t-elle pas d'augmenter plus fortement à terme ?

La hausse de la fiscalité est une priorité, en 2015, pour seulement 13% des collectivités interrogées et concerne surtout les EPCI (17%) et les communes (14%).

Au total, près d'un tiers des collectivités ont augmenté leur fiscalité en 2015, globalement inférieure à 6 %.

Parmi les mesures envisagées à l'horizon 2017, les collectivités indiquent une hausse de la fiscalité plus forte qu'entre 2014 et 2015 pour 22 % d'entre elles, tandis que 27 % projettent une hausse identique à celle qui vient d'être décidée.

Vos rapporteurs pensent que la hausse de la fiscalité est certainement sous-estimée. Cette hypothèse a d'ailleurs été évoquée par le rapporteur général du budget dans le rapport n° 55 du 29 octobre 2014 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 :

« On peut penser que les collectivités territoriales peuvent espérer, en 2017, de l'ordre de 10,7 milliards d'euros de recettes supplémentaires par rapport à 2014, par simple effet d'augmentation des bases. Certes, cette estimation repose sur un calcul conventionnel et pêche probablement par optimisme, dans la mesure où l'évolution des DMTO sur les dernières années a globalement été très dynamique. De même le produit de CVAE connaît des évolutions très irrégulières qui fragilisent l'estimation du présent tableau.

De plus, il faut préciser que ces impositions ne couvrent pas l'intégralité des ressources des collectivités ; elles représentent néanmoins plus de 50 % des recettes hors concours de l'État et plus de 80 % des recettes fiscales, c'est-à-dire des ressources dynamiques.

Cependant, comparée aux 21,4 milliards d'euros de hausse des recettes hors concours de l'État [montant jugé nécessaire pour compenser la baisse des concours financiers de l'État par la commission des finances du Sénat, selon

les calculs retraçant les hypothèses d'évolution des recettes des collectivités territoriales entre 2014 et 2017], *cette estimation permet d'alimenter la crainte que la baisse des dotations ne se traduise en fait :*

- par un effondrement de l'investissement local, dans des proportions bien supérieures aux chiffres du Gouvernement ;(...)

- par une augmentation de la pression fiscale, le Gouvernement venant ponctionner indirectement le contribuable local, sous couvert d'avoir desserré l'étau sur le contribuable national en diminuant les dotations qu'il verse aux collectivités locales ;

- et par une augmentation de la dette des collectivités et donc de la dette publique dans son ensemble.

Sur le fondement de ce constat, votre rapporteur a souhaité des précisions du Gouvernement, qui viennent confirmer ses craintes.

Ainsi, la hausse spontanée des recettes fiscales des collectivités - par simple progression des bases - serait effectivement de 10 milliards d'euros sur la période ; les recettes supplémentaires proviendraient d'une hausse des taux (5,3 milliards d'euros supplémentaires) et d'une augmentation du produit des « autres ressources » (tarifs des services publics locaux par exemple) du même montant environ. »

Étant donné que les autres leviers de compensation de la baisse des dotations (dépenses d'investissement et de fonctionnement) sont d'ores et déjà très sollicités, vos rapporteurs craignent donc, comme plusieurs représentants d'associations d'élus locaux, que les taux de fiscalité ne soient fortement revus à la hausse pour que les collectivités puissent s'en sortir financièrement.

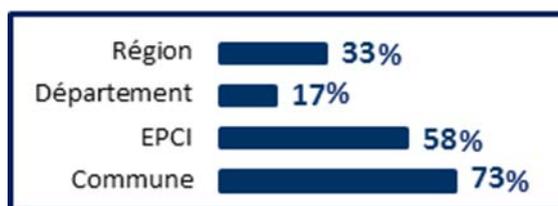
L'endettement semble écarté des mesures prises dans le cadre du budget pour 2015 puisque seules 5 % des collectivités interrogées ont identifié ce levier comme prioritaire, et 14% seulement l'ont augmenté. Notons qu'à l'horizon 2017, 20 % d'entre elles envisagent une hausse plus forte qu'entre 2014 et 2015 et 22 % une hausse identique.

2. Les conséquences pour les collectivités

a) Les équipements et l'urbanisme, premier secteur touché

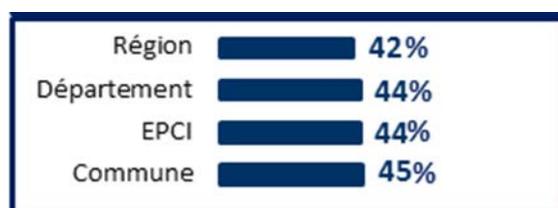
39 % des collectivités estiment que le risque le plus important est un désengagement dans certains secteurs. Les communes sont les plus concernées par cette inquiétude (40 %).

Interrogées sur les secteurs les plus touchés par la nouvelle situation financière d'ici 2017, **les élus ont identifié très clairement celui des équipements et de l'urbanisme, à hauteur de 71 %, selon la répartition suivante :**



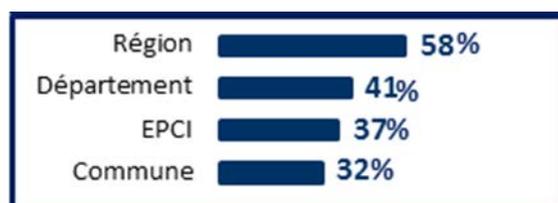
Les projets affectés concernent par exemple des travaux de voirie, des rénovations de bâtiments, etc. Ce constat rejoint ainsi le témoignage de la FNTP évoqué plus haut.

Sont ensuite concernées les subventions aux associations (à hauteur de 45 %), qui vont diminuer de manière uniforme dans toutes les collectivités comme l'indique le graphique ci-après :



Une diminution aussi importante dans toutes les collectivités laisse présager une situation difficile pour tous les projets qui bénéficient de financements croisés. Parmi les exemples cités figurent les projets culturels, la vie sportive, etc.

Enfin le troisième poste de dépenses le plus contraint est celui des services administratifs et des personnels (32 %). Le graphique ci-après met en évidence l'effort particulier des régions en la matière :



Suivent ensuite le développement économique (22 %) et la culture (14 %). Seuls environ 10 % ont évoqué l'éducation ou les services sociaux.

b) Fusions et mutualisations : quelles perspectives?

Les collectivités consultées n'envisagent pas, en majorité, un projet de fusion qui permettrait de préserver les dotations (« non » à 61 %).

Pourtant, des incitations législatives¹ existent pour encourager un tel mouvement. Au cours des trois premières années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, perçoivent une dotation

¹ Loi de finances pour 2014 puis loi n°2015-292 du 16 mars 2015.

forfaitaire au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

Si les projets de fusion doivent permettre d'éviter un émiettement des collectivités, la Délégation constate¹ toutefois que de tels projets sont souvent portés par des collectivités bien organisées et ayant agi avec un objectif d'optimisation des ressources. Malheureusement, les communes les plus petites ou fragiles financièrement, qui devraient être les premières visées par les mesures incitatives, ne sont pas nécessairement les premières à fusionner. Ainsi est-il nécessaire d'évaluer avec prudence la valeur ajoutée des fusions dont un certain nombre résulte en réalité d'un effet d'aubaine.

Les élus locaux interrogés sont en revanche davantage enclins à envisager des mesures de mutualisation. En effet, 67 % des collectivités seraient favorables à une telle option, 34 % ayant déjà engagé des mesures de cet ordre. Il s'agit de l'une des recommandations de la Cour des comptes dans son rapport précité relatif aux finances publiques locales.

La Cour décrit le cadre juridique favorable à la mutualisation en rappelant les possibilités de mises à disposition de services, de services communs, de mise en commun de moyens et précisant les évolutions opérées avec la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Elle ajoute que *« en dépit de son encouragement par le législateur depuis dix ans, la mutualisation n'a pas encore produit un impact financier visible. Il convient de poursuivre et d'intensifier cette démarche qui devrait privilégier la mutualisation « descendante » et généraliser la mutualisation des fonctions « support » ».*

En tout état de cause, les économies générées par la mutualisation sont extrêmement difficiles à évaluer et n'apparaissent qu'au bout d'une certaine durée. L'accélération de la mutualisation ne peut en aucun cas constituer une solution à la situation financière des collectivités territoriales et devra, si elle est confirmée, s'accompagner d'une évaluation chiffrée rigoureuse.

3. Les attentes des élus locaux

La consultation a prévu une question sur les attentes prioritaires des élus locaux à l'égard de l'État.

¹ Cf. annexe 1, compte rendu de la réunion du 9 juillet 2015.

| 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 |

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les réponses permettent d'identifier les attentes suivantes :

- **un nouveau calendrier pour étaler dans le temps la baisse des dotations (26 %). Cette attente est la seule partagée dans des proportions similaires à la fois par les communes, les EPCI et les départements** (les régions étant moins concernées) ;
- une simplification de la fiscalité (22 %), principalement demandée par les régions et les communes ;
- une DGF entièrement péréquatrice (22 %), pour les EPCI et les communes surtout ;
- une territorialisation de la DGF (9 %).

CONCLUSION

La consultation des élus locaux organisée par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation confirme les projections présentées dans le tome I du présent rapport.

L'investissement public local chute de façon très importante et constitue déjà, en 2015, le premier levier de compensation des baisses de dotations.

Les dépenses de fonctionnement diminuent également. En leur sein, les dépenses de personnels constituent un enjeu particulier : si les collectivités doivent pouvoir envisager des économies, elles ne peuvent être les seules à faire preuve de responsabilité. Aussi l'État ne peut-il pas leur demander des efforts toujours plus importants alors que par ailleurs il annonce des mesures telles que la revalorisation des salaires des fonctionnaires, ce qui rendra l'objectif des collectivités territoriales encore plus difficile à atteindre.

Les élus locaux sont particulièrement inquiets et démunis face à des perspectives qu'ils jugent insurmontables, trop complexes à appréhender, et dont ils ne parviennent pas à mesurer précisément les conséquences.

La confusion risque d'augmenter alors que la réforme de la DGF est annoncée par étapes et sans orientations précises à ce jour, malgré la volonté affichée du Gouvernement de prévoir les premières mesures dès le projet de loi de finances pour 2016.

Les élus locaux veulent plus de temps, de simplicité et d'équité. Au-delà d'un nouveau calendrier, ils attendent des évolutions plus structurelles visant soit la simplification de la fiscalité locale, soit une réforme profonde de la DGF.

En tout état de cause, ils doivent être mieux informés, et ce, dès avant la fin de l'année 2015.

La Délégation demande donc que les préfets adressent rapidement à chaque collectivité une description précise de l'impact financier de la baisse des dotations afin que chacune soit en mesure de prendre des décisions adaptées.

Le tome III des travaux relatifs aux finances locales formulera un certain nombre de propositions pour l'ensemble des collectivités territoriales, tenant compte de ces constats.

ANNEXES

ANNEXE I : ENQUÊTE RÉALISÉE PAR L'INSTITUT DE SONDAGE IFOP

1. Note de synthèse de l'Ifop : consultation des élus locaux sur les conséquences de la baisse des dotations de l'État pour leur collectivité



Un rejet massif de la baisse des dotations de l'État

La baisse des dotations de l'État suscite un rejet massif de la part des élus des collectivités territoriales qui ont participé à la consultation de l'Ifop organisée par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat. Au-delà du fait d'être considérée comme nécessaire par à peine plus du quart des élus s'étant exprimés (27 %), **cette baisse des dotations est jugée efficace par moins d'un élu sur cinq** pour diminuer les déficits publics (18 % contre 68 % ne la jugeant pas efficace). Cette évaluation sévère, mais peu surprenante, vilipendant à la fois la légitimité et l'efficacité de cette contraction des dotations de l'État, s'exprime en outre dans un **contexte plus large de défiance de la réforme territoriale**, jugée elle aussi négativement par une écrasante majorité d'élus : près de huit d'entre eux sur dix considèrent, en effet, que la réforme ne génèrera pas d'économies dans les collectivités (78 %, dont 34 % « pas du tout »).

La défiance vis-à-vis de la baisse des dotations, comme de la réforme territoriale en général, est, assez logiquement, d'autant plus forte que la collectivité de l'élu interrogé est petite et qu'elle dispose donc de ressources propres plus réduites, la rendant plus dépendante aux dotations de l'État pour financer leur fonctionnement et leurs investissements. Ainsi, seuls 24 % des élus des communes les plus petites (moins de 500 habitants) considèrent cette baisse comme nécessaire, un jugement partagé à hauteur de 29 % par les élus des communes comptant 500 à 1 999 habitants, et 32 % dans les communes les plus grandes (plus de 2 000 habitants). Dans les collectivités plus importantes (en dehors de l'échelon communal), la sévérité des jugements décroît et le soutien apparaît même majoritaire dans les régions (34 % pour les élus d'EPCI - établissement public de coopération intercommunale -, 43 % au niveau départemental et 58 % jugent cette baisse « nécessaire » dans les régions).

Des écarts du même ordre, bien que moins importants, sont à l'œuvre concernant l'impact économique de la réforme territoriale, puisque

cette réforme ne permettra pas de générer des économies selon 83 % des élus des communes les plus petites et 75 % des élus des communes les plus grandes, contre 67 % des élus de régions ou seulement 57 % des élus de départements. De même, ce sont les élus issus des plus petites entités territoriales qui sont les plus sévères quant à l'efficacité de la baisse des dotations : seuls 16 % des élus des communes de moins de 500 habitants la jugent efficace, contre 24 % dans les communes de plus de 2000 habitants, 25 % dans les régions et 31 % dans les départements.

Le jugement des élus interrogés sur la baisse de la dotation varie également selon que ceux-ci appartiennent ou non à une collectivité qui projette de recourir à nouveau à des mesures de mutualisation (35 % contre 20 % dans les collectivités qui n'envisagent pas de le faire à nouveau) ou qui envisage une fusion avec d'autres communes (36 % contre 25 % dans les communes qui n'envisagent pas de fusion).

Un rejet de cette baisse des dotations lié à différents facteurs

Pour une majorité des élus interrogés dans le cadre de cette consultation (56 %), cette baisse des dotations est jugée « insurmontable » pour leur collectivité, contre moins de deux sur cinq (39 %) la trouvent surmontable, dont seulement 2 % considèrent qu'elle est « tout à fait » surmontable. Ce constat acerbe est d'ailleurs clairement corrélé au peu d'engouement que suscitent la baisse des dotations et la réforme territoriale. En effet, **80 % des élus qui considèrent cette baisse comme étant insurmontable la jugent inefficace** (contre 68 % de l'ensemble des élus), et 84 % d'entre eux (contre 78 % au global) sont sceptiques quant à l'impact économique de la réforme.

• **Une prise de conscience forte de l'impact (même limité) de la baisse des dotations sur les collectivités...**

Plus de huit élus interrogés sur dix (84 %) déclarent connaître l'incidence de la baisse des dotations de l'État sur le budget de leur collectivité, et **un tiers d'entre eux (33 %) affirme même en avoir une connaissance précise**. Pour la grande majorité de ces élus déclarant connaître cet impact (70 %), **la baisse des dotations représente moins de 10 % des ressources du budget annuel de leur collectivité**, et seul un quart d'entre eux (25 %) l'évalue à plus de 10 %, dont moins d'un sur dix (9 %) à plus de 15 %. Dans les départements, comme dans les villes les plus grandes (plus de 10 000 habitants), la proportion d'élus qui évaluent l'impact à moins de 10 % est encore plus forte (respectivement 89 % et 88 %). Précisons ici que cette bonne connaissance (déclarée) de l'incidence de la baisse des dotations sur le budget de leur collectivité vient renforcer le sentiment d'inquiétude exprimé précédemment et majoritairement par les élus ayant participé à cette consultation.

- ... mais qui reste difficile à évaluer très précisément

Parallèlement, **une majorité des élus interrogés (57 %) ne parvient pas à évaluer la baisse des dotations en équivalent pourcentage de fiscalité**. La moitié de ceux qui y parviennent l'évaluent à plus de 9,9 %, l'autre moitié à moins de 9,9 %, et en moyenne elle s'élève, pour eux, à 12,8 %. De même, **seuls 48 % des élus ayant pris part à la consultation affirment connaître l'incidence des mesures de renforcement de la péréquation** pour leur collectivité, et pour la plupart d'entre eux (38 %) « dans les grandes lignes » uniquement. En outre, plus des trois quarts des élus (77 %) ne sont pas en mesure d'évaluer le pourcentage de fiscalité représenté par le fonds de péréquation qui concerne leur collectivité.

La difficulté à se positionner de manière affirmée sur ces indicateurs les plus précis de l'enquête révèle un point de vigilance important à prendre en considération pour les décideurs, à savoir que les élus locaux font montre d'un certain « décrochage » face à un système complexe dont ils semblent avoir des difficultés à se saisir pleinement.

Relevons d'ailleurs que, sur ces différents aspects, **ce sont les élus des plus petites collectivités qui sont les moins disposés à les évaluer**. Alors que 32 % des élus des EPCI, 30 % des élus des départements, 25 % des élus des régions et 20 % des élus des communes de plus de 10 000 habitants ne savent pas ce que représentera la baisse des dotations en équivalent pourcentage de fiscalité, **cette proportion s'élève à 68 % chez les élus des petites communes et à 53 % chez les élus des communes moyennes**. De la même façon, si respectivement 34 %, 37 %, 45 %, 55 % des élus des départements, des communes les plus grandes, des régions et des EPCI ne sont pas en mesure d'évaluer la part du fond de péréquation concernant leur collectivité, elle atteint 75 % dans les communes moyennes et même 85 % dans les petites communes. Notons aussi, concernant l'incidence des mesures de renforcement de péréquation, que **les départements et les communes de plus de 10 000 habitants se distinguent**, puisque respectivement 65 % et 67 % des élus de ces collectivités qui ont été interrogés déclarent connaître l'effet de celles-ci sur leur collectivité (contre 48 % en moyenne).

- **Un sentiment d'iniquité très massivement partagé**

Pour deux tiers des élus ayant pris part à cette consultation en ligne (66 %), les **critères actuels d'éligibilité et de répartition de la DGF ne sont pas équitables**. Elus des communes et des EPCI sont plus nombreux (67 % et 68 %) que ceux des régions et des départements (51 % et 42 %) à partager ce sentiment et, en définitive, seul un peu plus d'un quart des élus (26 %) estiment que ces critères sont équitables.

À la question des attentes prioritaires à l'égard de l'état cette idée d'une révision du système sur la base de critères plus équitables (notamment

entre rural et urbain) est spontanément évoquée par les élus ayant participé à cette consultation.

Une baisse des dotations qui se traduit avant tout par une baisse des dépenses d'investissement et de fonctionnement

Pour faire face à la baisse des dotations au sein des collectivités, les élus ont fait le choix prioritaire de revoir à la baisse les investissements et les frais de fonctionnement. Ainsi, 44 % des élus interrogés déclarent avoir répondu à cette baisse **en diminuant en priorité les dépenses d'investissement** dans le budget 2015 de leur collectivité, et 32 % en réduisant les dépenses de fonctionnement. Qui plus est, 45 % des élus envisagent, **à l'horizon 2017, une baisse des dépenses d'investissement encore plus forte** qu'entre 2014 et 2015, et 36 % une baisse des dépenses de fonctionnement encore plus importante que pour l'année écoulée, des arbitrages qui à ce stade paraissent aller à l'encontre des projets de reprise de croissance attendus par le Gouvernement.

L'augmentation de la fiscalité est, pour l'heure, une réponse moins prioritaire pour absorber cette baisse (13 % des élus ont activé ce levier en priorité), et la hausse de l'endettement l'est encore moins (levier prioritaire pour seulement 5 % des élus). Cependant, plus d'un élu sur cinq (22 %) estiment que la hausse de la fiscalité sera plus forte d'ici 2017 qu'entre 2014 et 2015, et de même pour la hausse de l'endettement pour un élu sur cinq (20 %).

Au-delà de ce constat global, ces arbitrages sont loin d'être homogènes au sein des collectivités françaises. On notera ainsi que si dans les départements la priorité a été donnée à la baisse des dépenses d'investissement (37 % devant la baisse des dépenses de fonctionnement 24 %), c'est en revanche sur ce levier que les régions ont mis l'accent (41 % devant la hausse de l'endettement (25 %).

• Une baisse des dotations non sans risque d'ici 2017

D'ailleurs, **la baisse des investissements est perçue comme le risque le plus important** pour les collectivités d'ici 2017, par plus de sept élus sur dix (72 %), un risque notamment partagé dans les communes de moins de 10 000 habitants (75 %, contre 17 % dans les départements). Ce risque est cité loin devant d'autres, comme le désengagement dans certains secteurs (39 %), **l'érosion du taux d'épargne brute (19 %), le risque de déficit et la dégradation de la capacité de désendettement (17 % chacun), des sujets qui bien que cités de manière plus secondaire par l'ensemble des élus sont en revanche nettement plus relevés par les élus départementaux.**

Plus globalement et au-delà de ces risques détaillés, **la crainte de difficultés financières est élevée**, avec près de deux tiers des élus (65 %) qui

estiment que les difficultés de ce type interviendront d'ici 2017, **une crainte qui apparaît assez homogène au sein des collectivités**, seuls les élus de région se montrant un peu plus confiants que dans les autres collectivités à cet égard (50 % contre 64 % à 65 % dans les départements, les EPCI et les communes).

- **Des élus qui veulent plus de temps, de simplicité et d'équité**

Pour plus de sept élus sur dix qui ont participé à cette consultation (71 %), ce sont surtout **les équipements et l'urbanisme qui seront les premiers touchés par cette nouvelle donne financière** des collectivités liée à la baisse des dotations, devant les subventions aux associations (citées par 45 % d'entre eux), les services administratifs et personnels (32 %) et le développement économique (22 %). La culture (14 %), l'éducation et la formation (10 %) et les services sociaux (8%) ne sont mentionnés que dans une moindre mesure. Notons que ce sont les élus de province qui sont les plus inquiets quant aux conséquences sur les équipements et l'urbanisme (71 % contre 56 % en région parisienne) et sur le développement économique (23 % contre 6 % en région parisienne).

Dans ce contexte, **plus d'un quart des élus interrogés (26 %) attendent en priorité de la part de l'État un nouveau calendrier** pour étaler dans le temps la baisse des dotations, puis une simplification de la fiscalité ainsi qu'une dotation globale entièrement péréquatrice (22 % chacun). L'attente de plus de simplicité en matière fiscale est, toutefois, plus forte chez les élus des communes de moins de 10 000 habitants (24 %) que dans les communes les plus grandes (10 %), dans les EPCI (14 %) et surtout dans les départements (6 %). Les élus départementaux se positionnent davantage sur le changement de calendrier (28 %) ou sur d'autres attentes (22 %), et près d'un tiers d'entre eux (31 %) ne se prononcent pas.

2. Résultats de la consultation



Consultation des élus locaux sur les conséquences de la baisse des dotations de l'Etat

Consultation de l'Ifop pour la Délégation aux collectivités
territoriales et à la décentralisation du Sénat

Contacts Ifop :

Frédéric DABI : Directeur Général Adjoint de l'Ifop

Adeline MERCERON : Directrice de clientèle

Département Opinion et Stratégies d'Entreprise

01 45 84 14 44

prenom.nom@ifop.com

DÉLÉGATION
AUX
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES
ET À LA
DÉCENTRALISATION





1 | La méthodologie





Etude réalisée par l'Ifop pour la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat

Echantillon



Consultation organisée par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat auprès de l'ensemble des élus ayant actuellement un mandat.

A l'issue de la consultation, **3057 élus** ont validé leurs réponses au questionnaire.

Méthodologie

L'échantillon a été redressé sur la base du critère de la taille de la commune.

La consultation a été organisée en ligne, accessible depuis le site internet du Sénat. Le lien de l'enquête a également été diffusé par emailing ainsi que par courrier.

Elle s'est déroulée du 5 mai au 1^{er} juin 2015

Nota bémol : Afin de disposer de données objectives, un rapprochement avec la base de données de la DGFIP a été élaboré pour les communes clairement identifiées dans le questionnaire (pour lesquelles étaient renseignés soit le code SIREN, soit le code postal associé au nom de la commune).

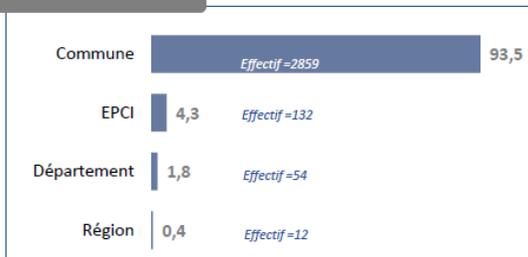




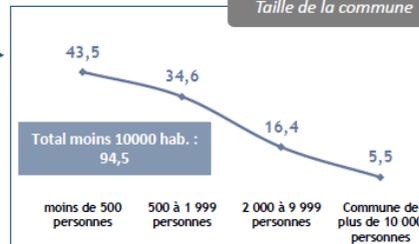
Le profil des élus ayant participé à l'enquête (n=3057)

Données déclaratives issues de l'enquête (résultats en %)

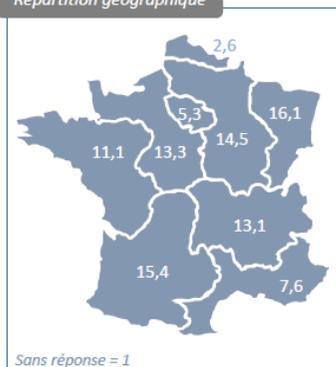
Nature de la Collectivité



Taille de la commune



Répartition géographique





2 | Les résultats de l'étude



5

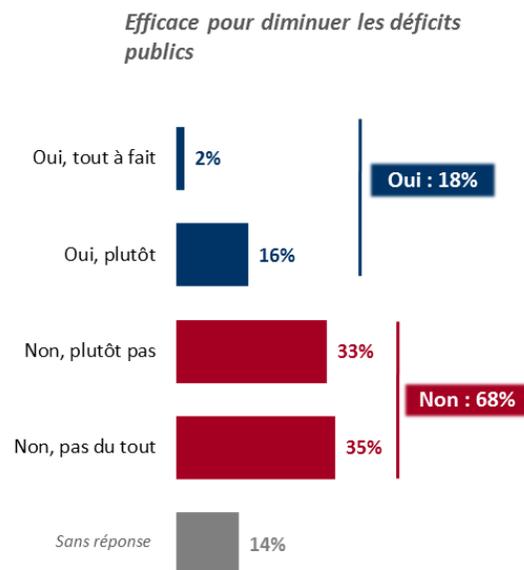
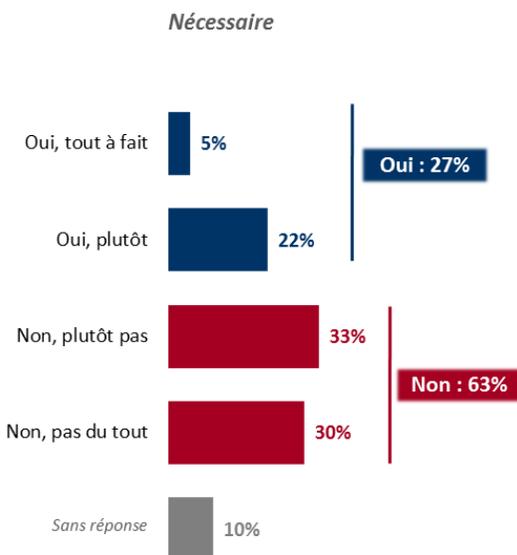




A I *Jugements et impacts perçus de la baisse des dotations*

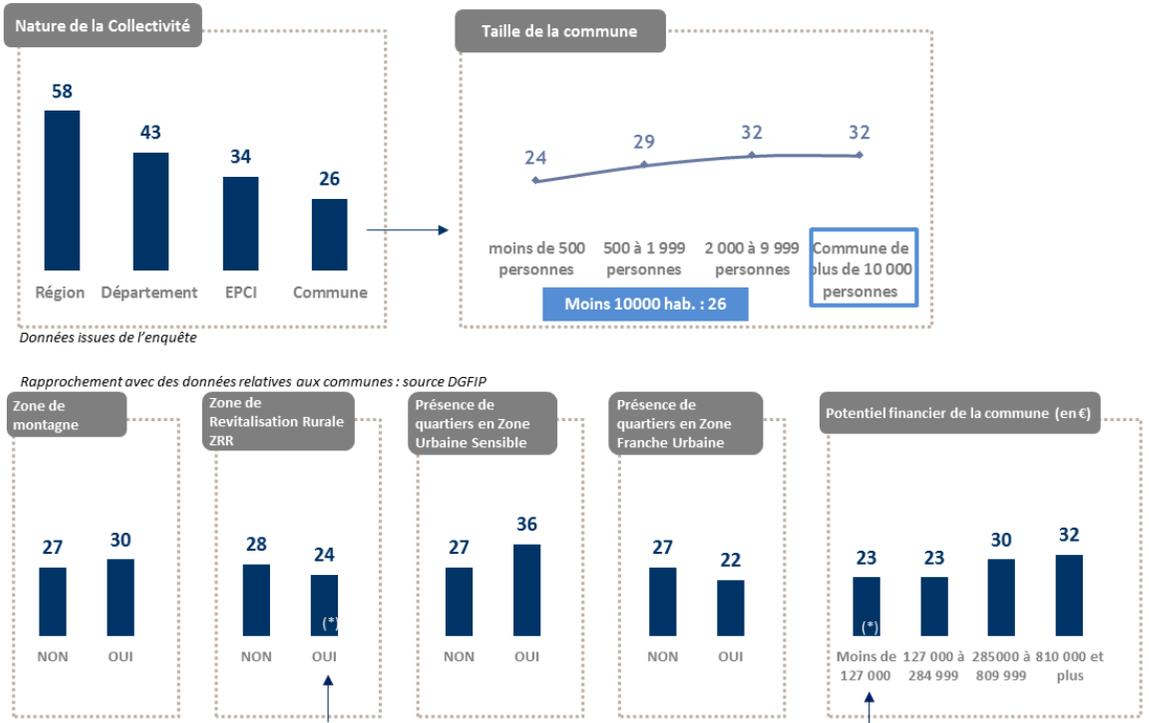


QUESTION : En tant qu'élu et compte-tenu du contexte économique et social que connaît la France aujourd'hui, pensez-vous que la baisse des dotations pour les collectivités territoriales, initiée dans le cadre de la loi de finances pour 2014 et amplifiée avec la loi de finances pour 2015, est ... ?



ifop *Le jugement quant à la nécessité et à l'efficacité de la baisse des dotations* (Résultats en %) (2/3)

Nécessaire : (Récapitulatif TOTAL « OUI » = 27%)

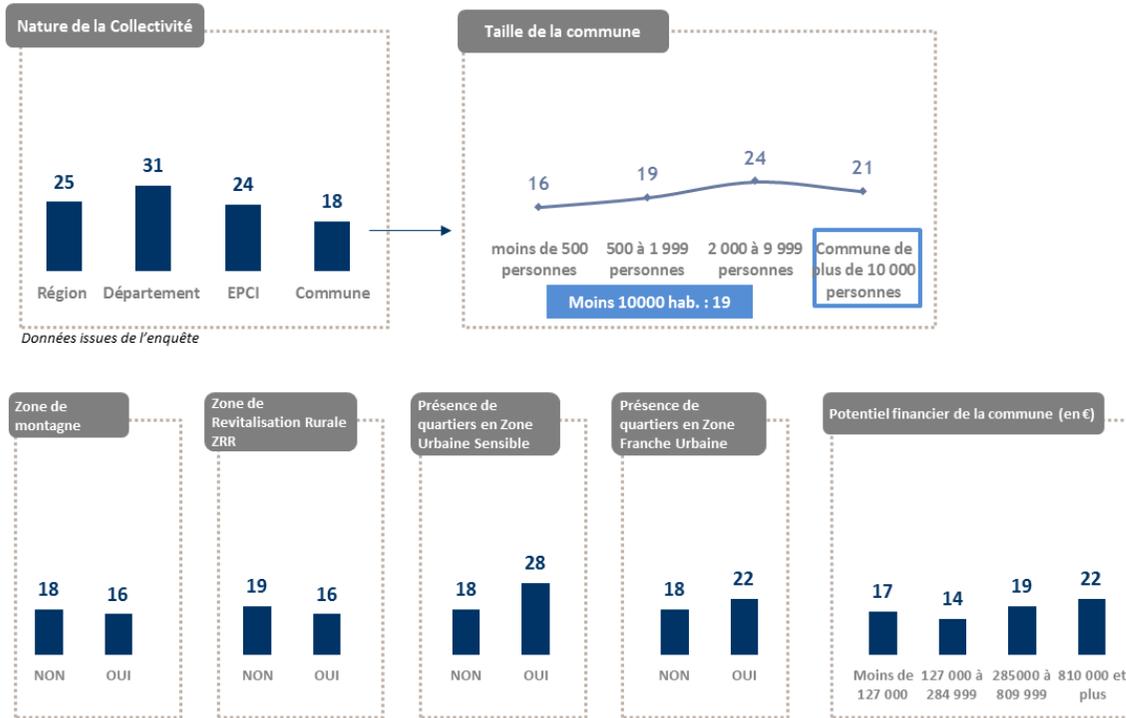


(*) Note de lecture : Parmi les communes concernées par la ZRR, 24% jugent « nécessaire » la baisse des dotations

(*) Note de lecture : Parmi les communes ayant un potentiel financier de moins de 127 000 €, 23% jugent « nécessaire » la baisse des dotations



Efficace pour diminuer les déficits publics : (Récapitulatif TOTAL « OUI » = 18%)



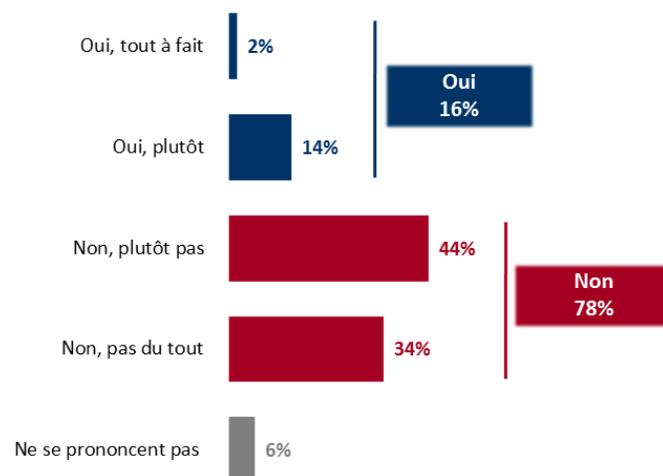
Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFiP



L'impact économique de la réforme territoriale

(1/2)

QUESTION : Selon vous, la réforme territoriale permettra-t-elle aux collectivités territoriales de générer des économies ?

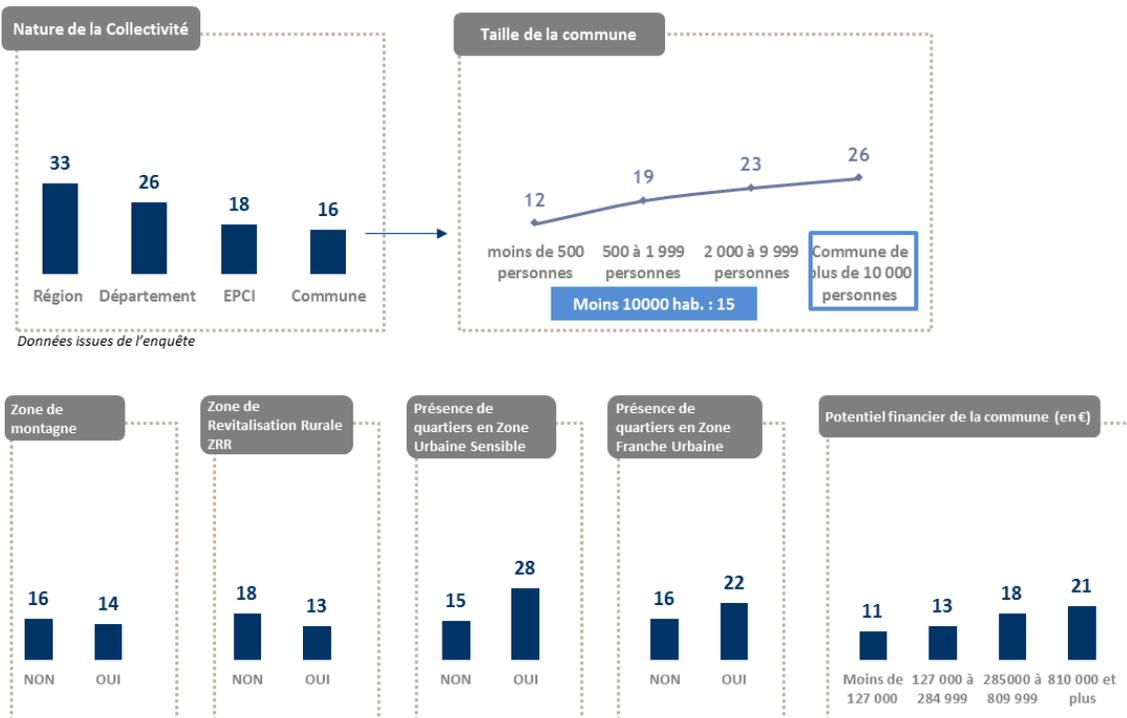




L'impact économique de la réforme territoriale

(2/2)
(Résultats en %)

TOTAL « Oui » : (moyenne = 16%)



Données issues de l'enquête

Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP

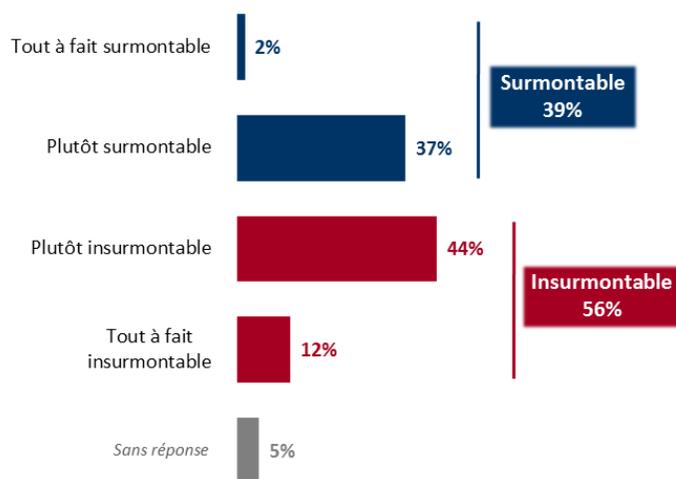




Le jugement quant au poids de la baisse des dotation pour les collectivités territoriales

(1/2)

QUESTION : Pour votre collectivité, la baisse des dotations de l'Etat représente une contrainte ... ?

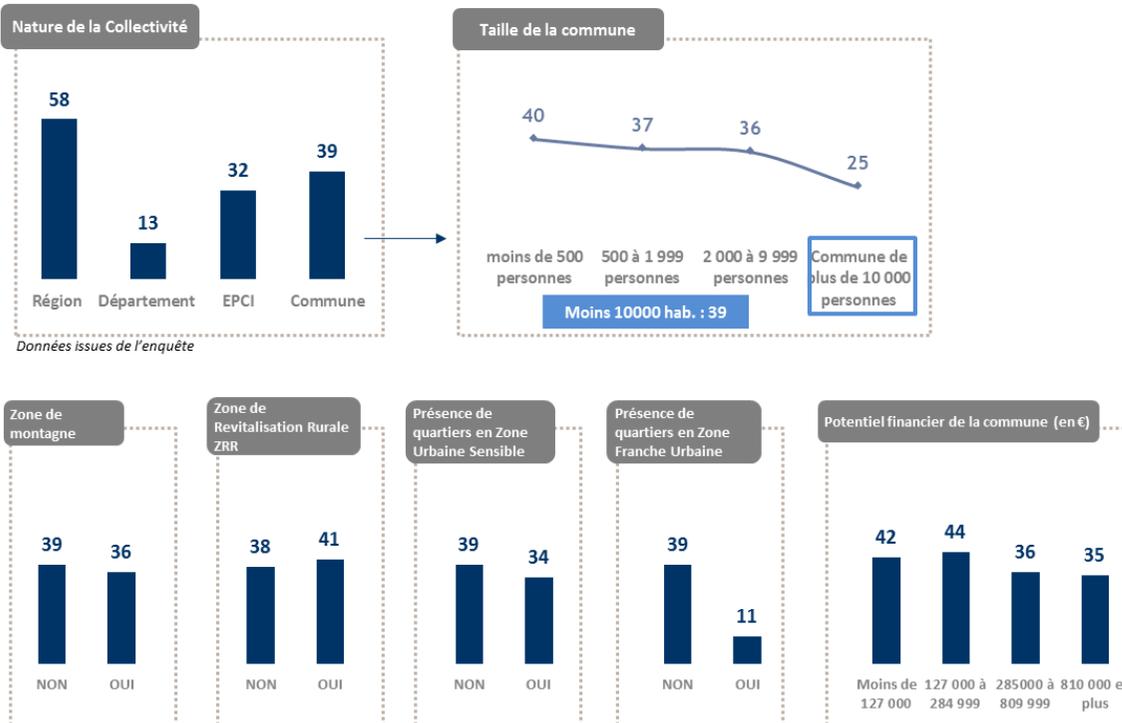




Le jugement quant au poids de la baisse des dotations pour les collectivités territoriales

(2/2)
(Résultats en %)

TOTAL « Surmontable » : (moyenne = 39%)



Données issues de l'enquête

Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP



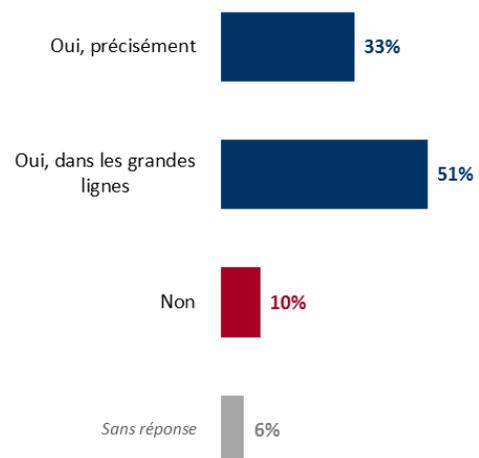


La connaissance de l'impact de la baisse des dotations à l'horizon 2017

(1/2)

QUESTION : Connaissez-vous l'incidence de la baisse des dotations de l'Etat sur le budget de votre collectivité territoriale jusqu'en 2017 ?

=> **84%** déclarent connaître l'incidence de la baisse des dotations sur leur collectivité



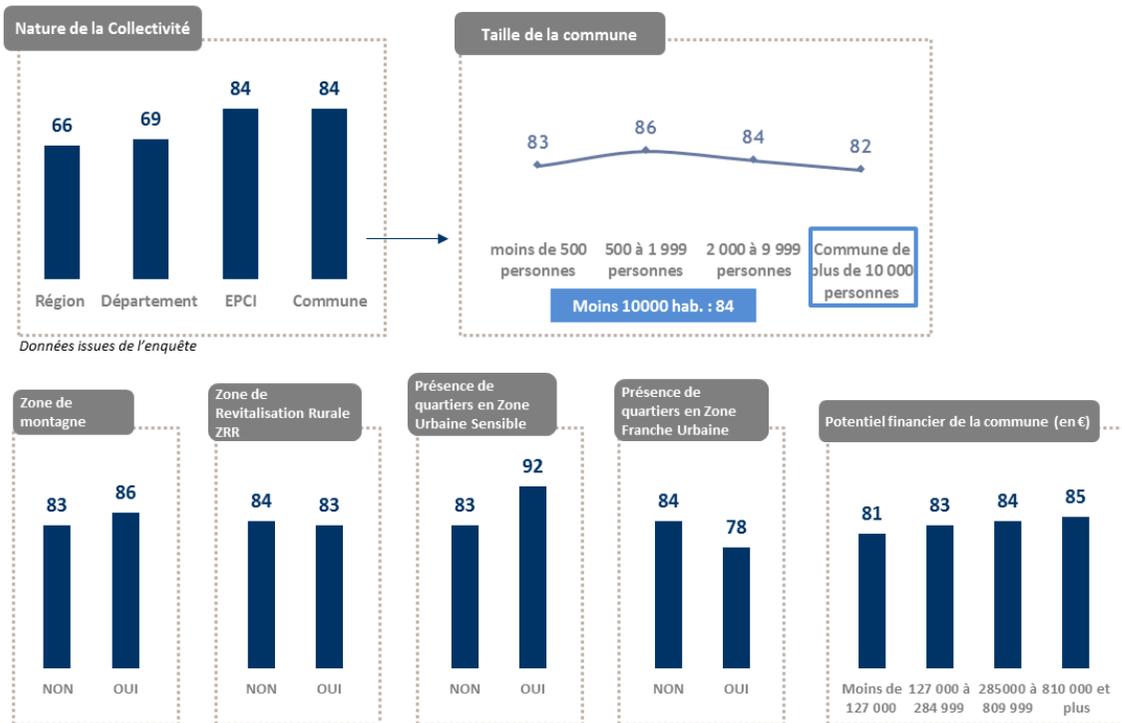


La connaissance de l'impact de la baisse des dotations à l'horizon 2017

(Résultats en %)

(2/2)

TOTAL « Connaît » : (moyenne = 84%)



Données issues de l'enquête

Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP

15



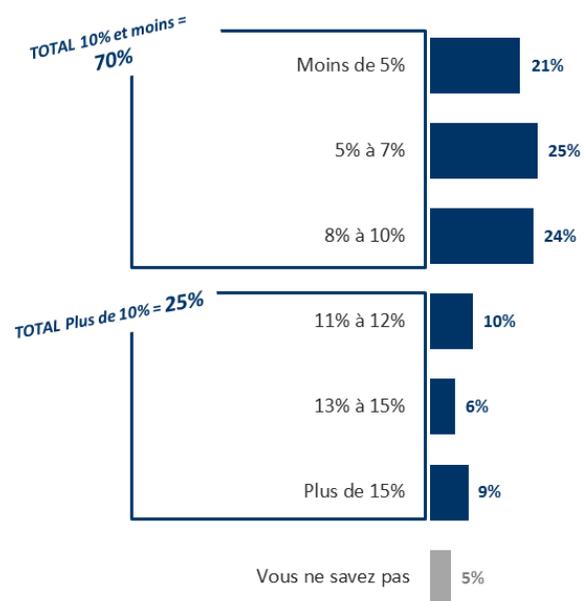


La part du budget de la collectivité que représente la baisse des dotations

(1/2)

QUESTION : Selon vous, quelle part des ressources du budget annuel de votre collectivité la baisse des dotations représente-t-elle ?

Base : Aux élus qui savent « précisément » ou « dans les grandes lignes » l'impact de la baisse des dotations sur leur collectivité, soit **84%** des répondants



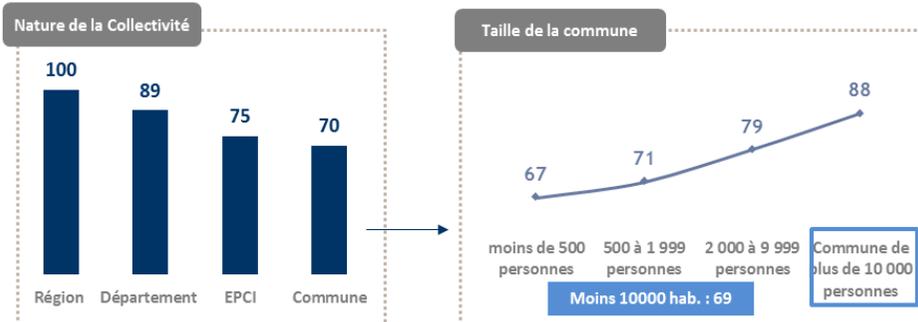


La part du budget de la collectivité que représente la baisse des dotations

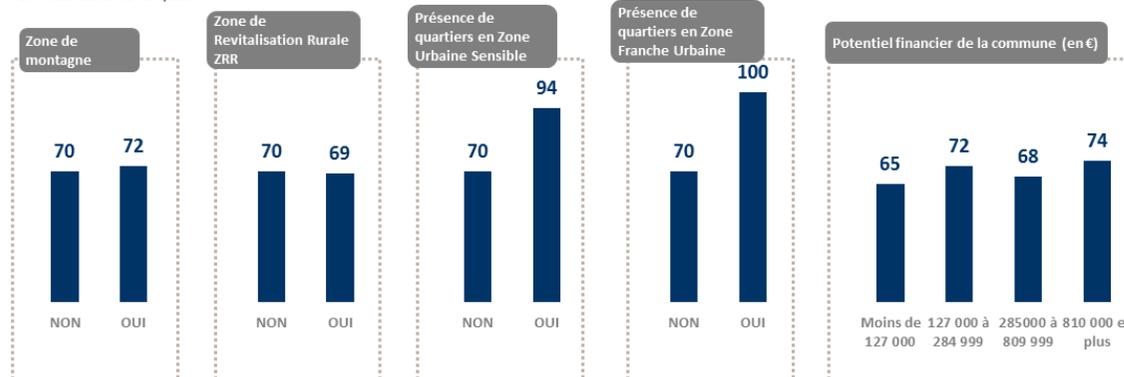
(Résultats en %)

(2/2)

TOTAL « Moins de 10% » : (moyenne = 70%)



Données issues de l'enquête



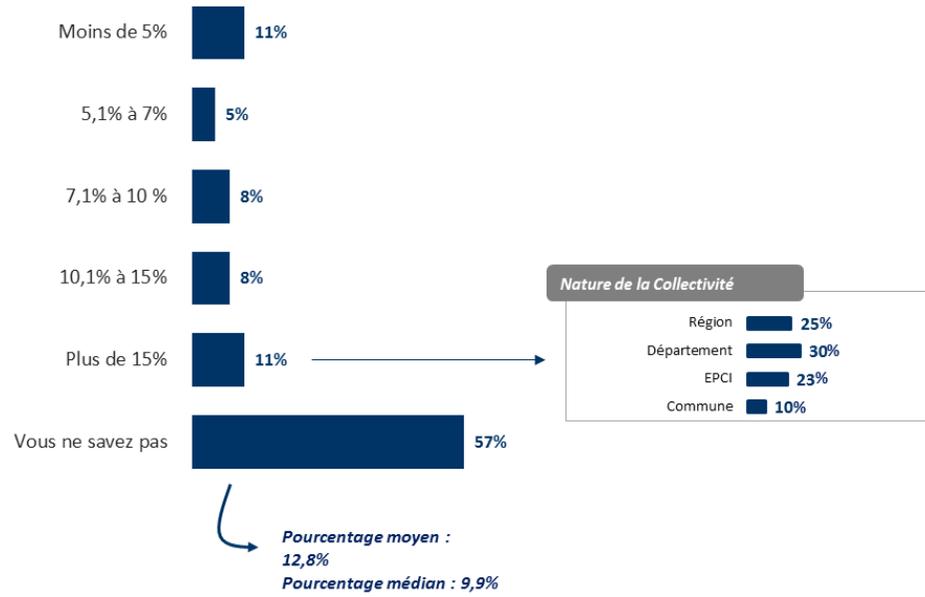
Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP





L'équivalent pourcentage de fiscalité de la baisse des dotations

QUESTION : Savez-vous combien la baisse des dotations représentera-t-elle en équivalent pourcentage de fiscalité ? (*Question ouverte*)



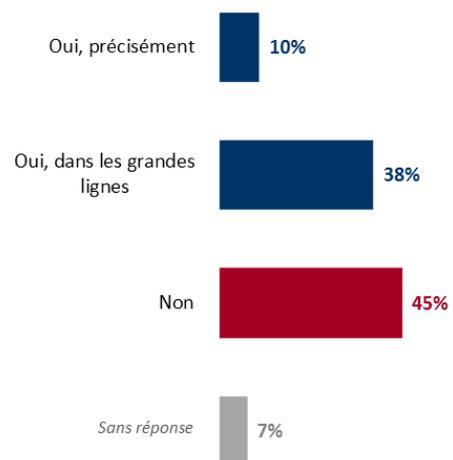


L'incidence des mesures de renforcement de péréquation pour sa collectivité

(1/2)

QUESTION : Connaissez-vous l'incidence des mesures de renforcement de la péréquation pour votre collectivité ?

=> **48%** déclarent connaître l'incidence des mesures de renforcement de la péréquation pour leur collectivité



19

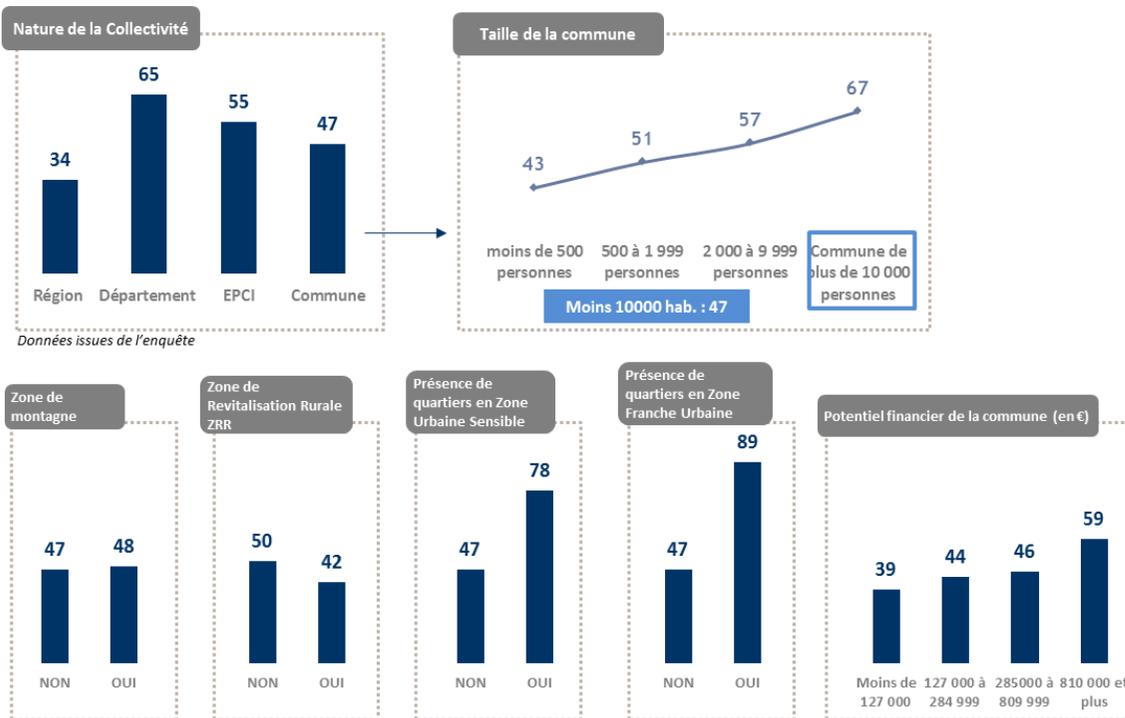




L'incidence des mesures de renforcement de péréquation pour sa collectivité

(2/2)
(Résultats en %)

TOTAL « Connait » : (moyenne = 48%)



Données issues de l'enquête

Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP



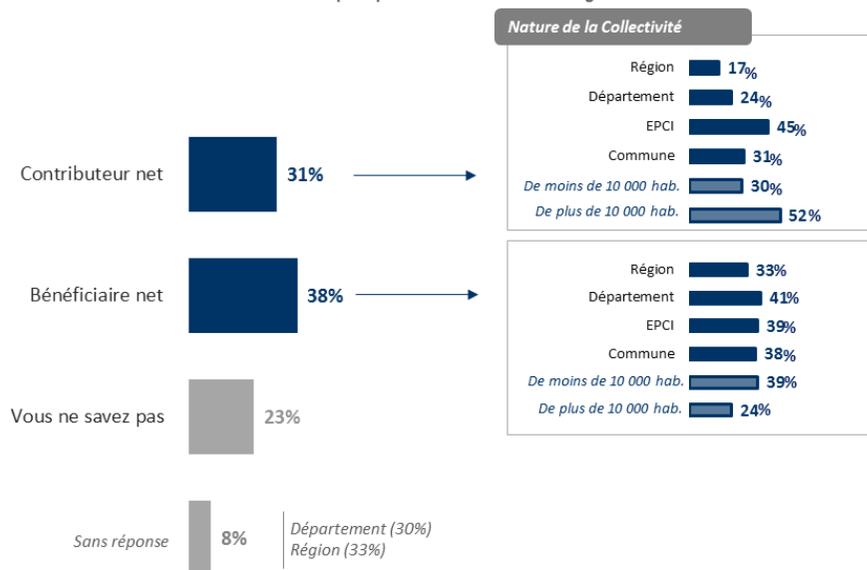


La position vis-à-vis d'un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, départemental, régional

QUESTION : [Aux élus de communes & EPCI] Etes-vous contributeur ou bénéficiaire net du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ?

[Aux élus départementaux] Etes-vous contributeur ou bénéficiaire net d'un fonds départemental de péréquation (fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ou fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements) ?

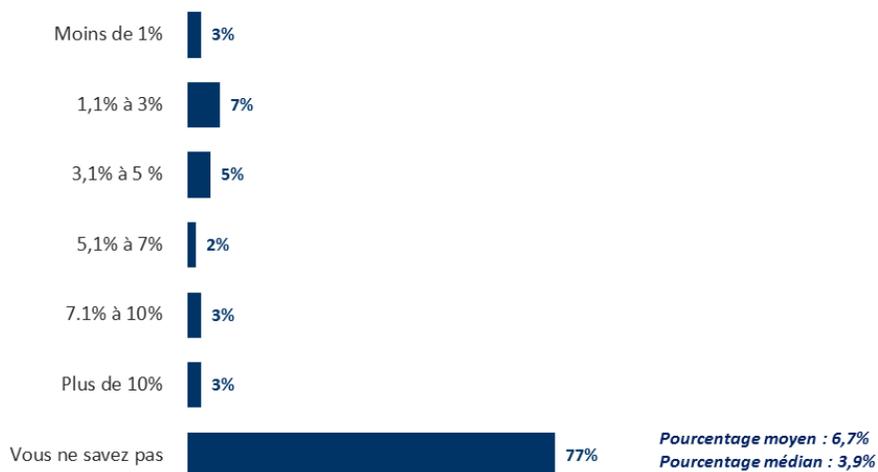
[Aux élus régionaux] Etes-vous contributeur ou bénéficiaire net du fonds de péréquation des ressources des régions ?



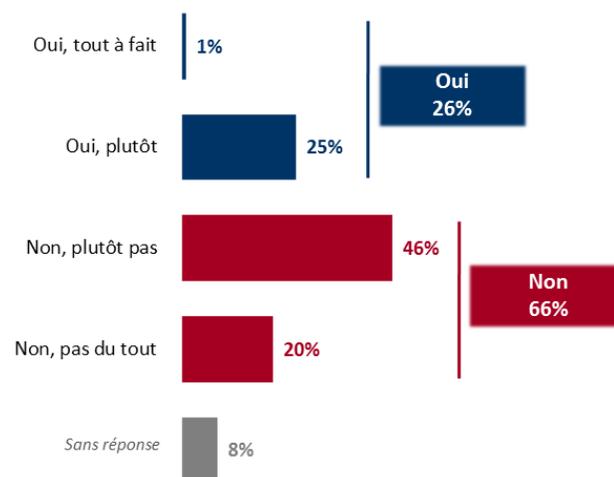


Le pourcentage de fiscalité représenté par les différents fonds de péréquation

QUESTION : [Aux élus des communes & EPC] Savez-vous combien le FPIC représentera-t-il en % de fiscalité ?
[Aux élus départementaux] Savez-vous combien ces fonds de péréquation de ressources départementales représentent en % de fiscalité ?
[Aux élus régionaux] Savez-vous combien ces fonds de péréquation de ressources de région représentent en % de fiscalité ?



QUESTION : Estimez-vous que les critères actuels d'éligibilité et de répartition de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) sont équitables ?

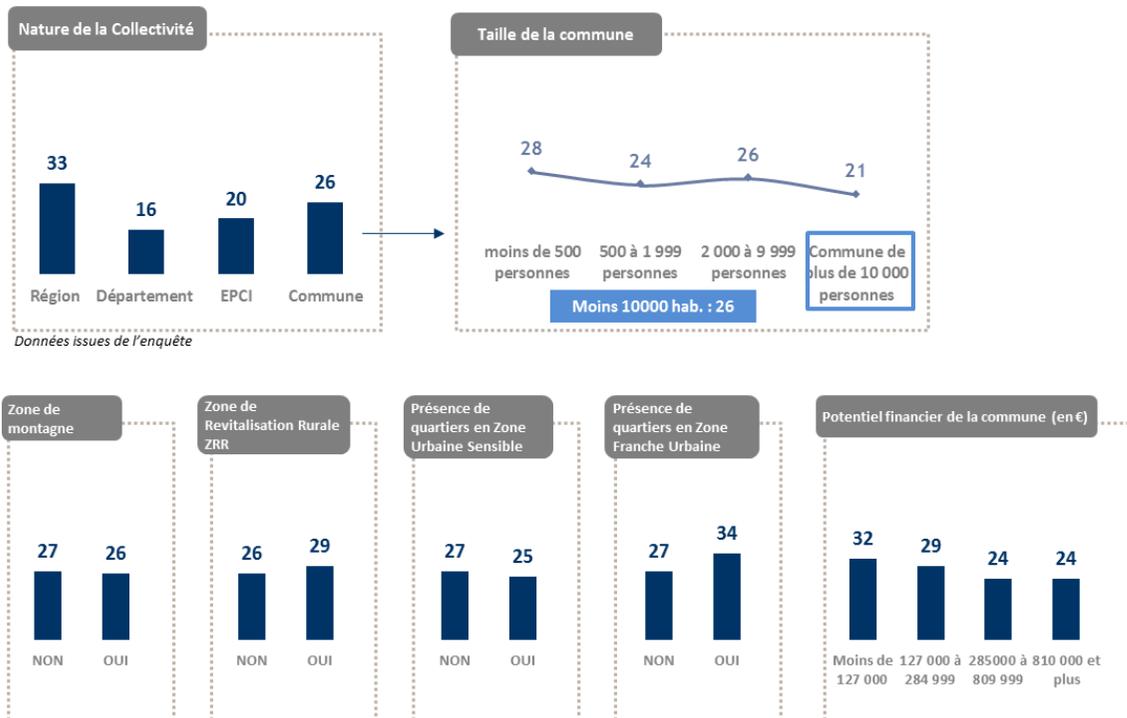




L'équité des critères d'éligibilité et de répartition de la DGF

(2/2)
(Résultats en %)

TOTAL « OUI » : (moyenne = 26%)



Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP

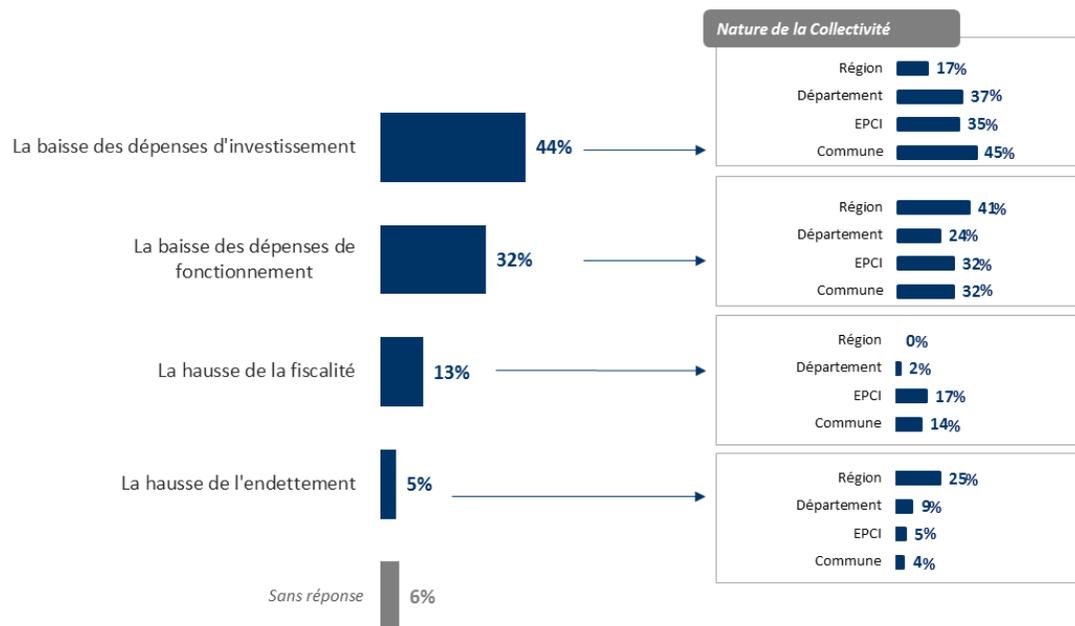


B I *Mesures prises pour compenser la nouvelle donne financière*



Les choix PRIORITAIRES de la collectivité pour compenser la baisse des dotations

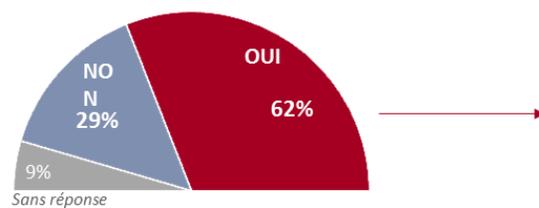
QUESTION : Dans l'adoption du budget pour 2015 de votre collectivité, vous avez, pour compenser la baisse des dotations, agi **en priorité** sur...?



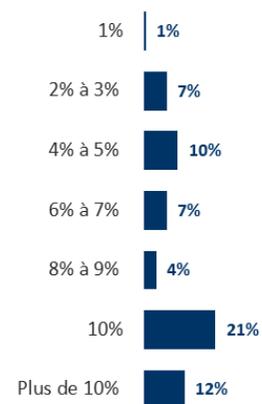
QUESTION : Dans l'adoption du budget pour 2015 de votre collectivité, la baisse des dotations a été compensée par une baisse des dépenses d'investissement de l'ordre de ...?

Une compensation de la baisse des dotations par ...

... une baisse des dépenses d'investissement ?



... une baisse de l'ordre de ... ?



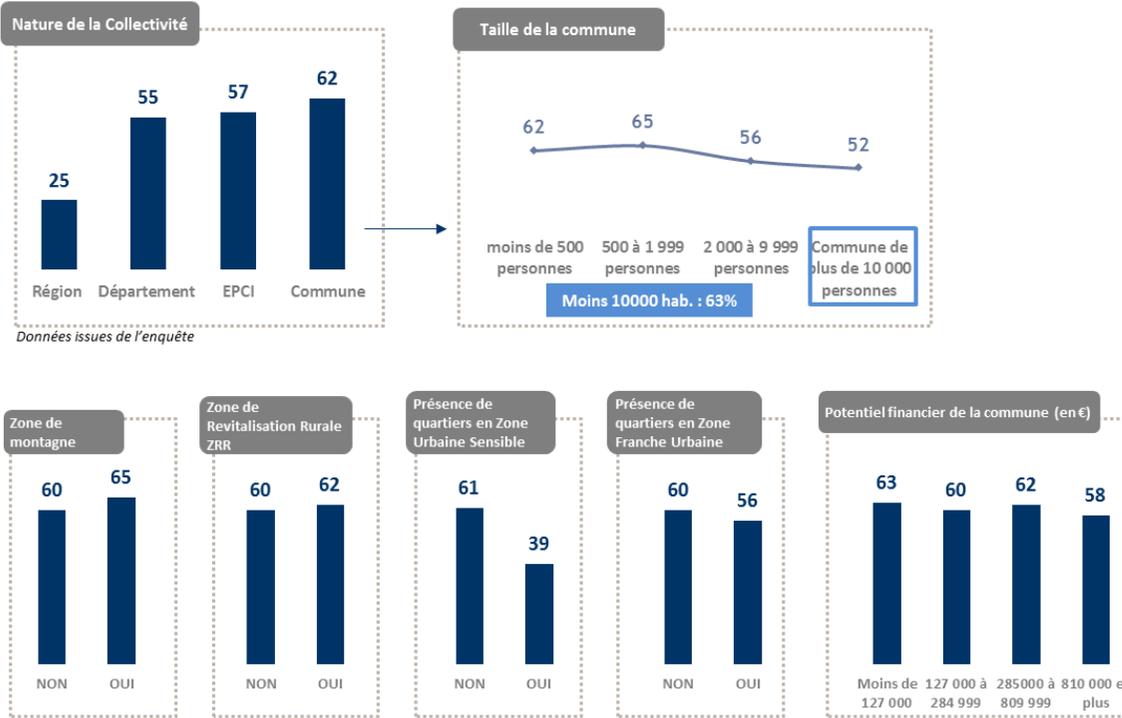


La baisse des dépenses d'investissement pour 2015

(Résultats en %)

(2/2)

TOTAL « OUI » : (moyenne = 62%)



Données issues de l'enquête

Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP

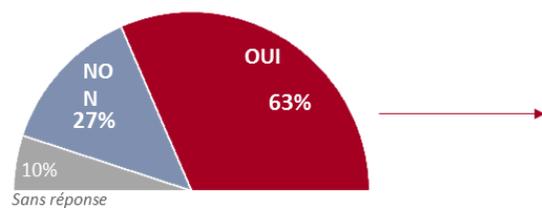
28



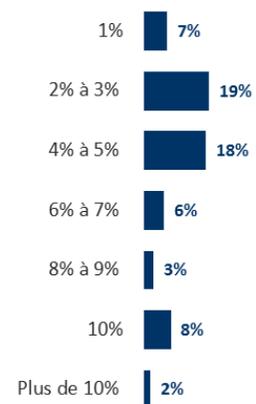
QUESTION : Dans l'adoption du budget pour 2015 de votre collectivité, la baisse des dotations a été compensée par une baisse des dépenses de fonctionnement de l'ordre de ...?

Une compensation de la baisse des dotations par ...

... une baisse des dépenses de fonctionnement ?



... une baisse de l'ordre de ... ?



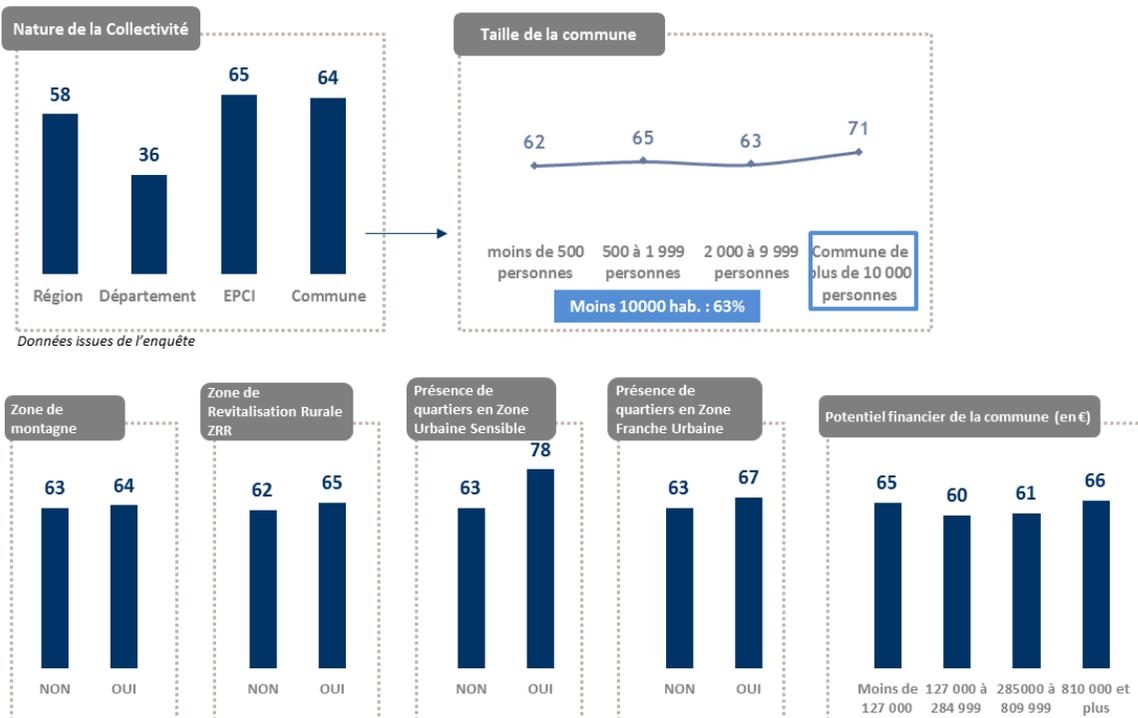


La baisse des dépenses de fonctionnement pour 2015

(Résultats en %)

(2/2)

TOTAL « OUI » : (moyenne = 63%)



Données issues de l'enquête

Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP

30





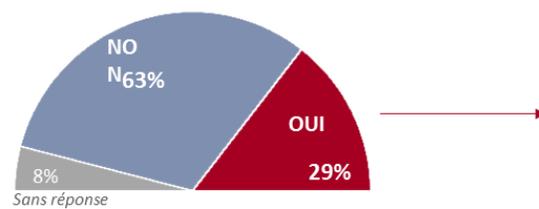
La hausse de la fiscalité (impôts locaux) pour 2015

(1/2)

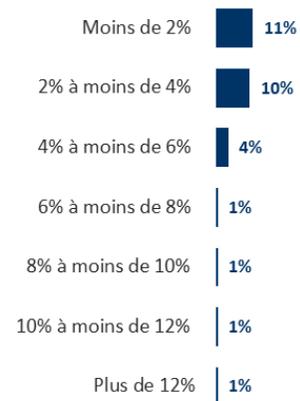
QUESTION : Dans l'adoption du budget pour 2015 de votre collectivité, la baisse des dotations a été compensée par une hausse de la fiscalité de l'ordre de ... ?

Une compensation de la baisse des dotations par ...

... une hausse de la fiscalité ?



... une hausse de l'ordre de ... ?

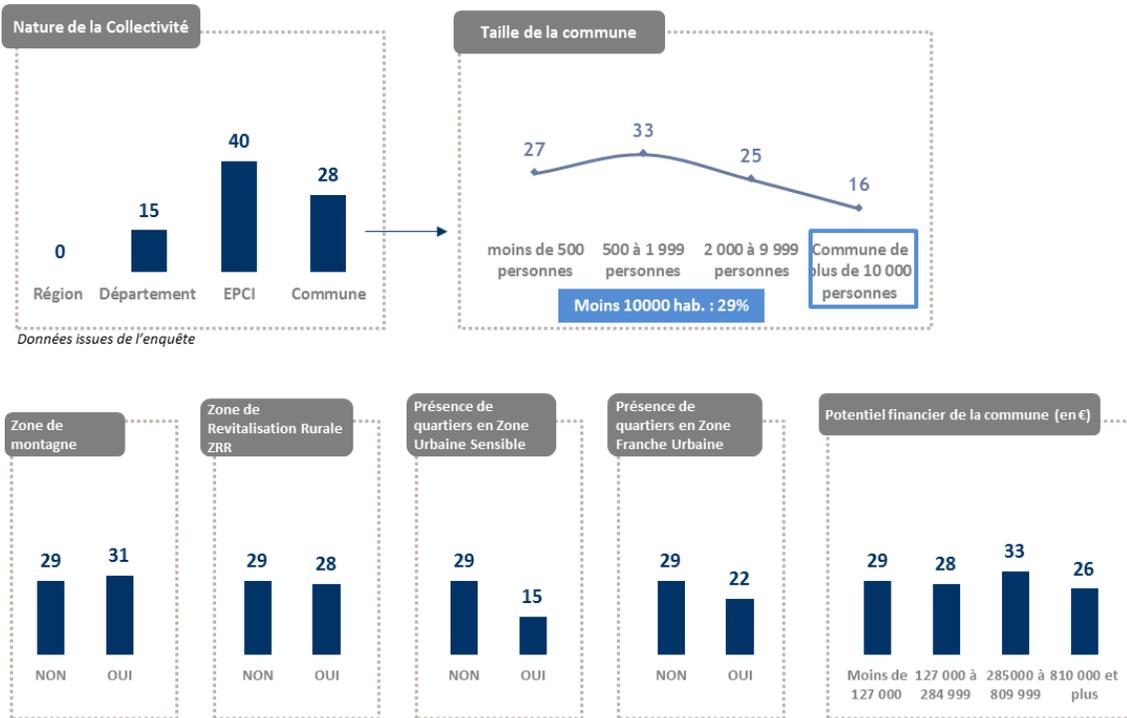




La hausse de la fiscalité (impôts locaux) pour 2015

(2/2)
(Résultats en %)

TOTAL « OUI » : (moyenne = 29%)



Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP





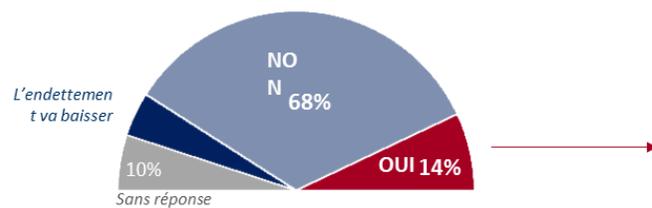
La hausse de l'endettement pour 2015

(1/2)

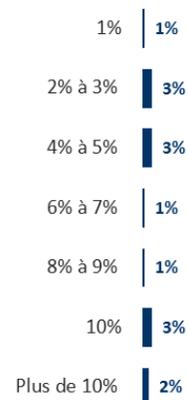
QUESTION : Dans l'adoption du budget pour 2015 de votre collectivité, la baisse des dotations a été compensée par une hausse de l'endettement de l'ordre de ...?

Une compensation de la baisse des dotations par ...

... une hausse de l'endettement ?



... une hausse de l'ordre de ... ?



33

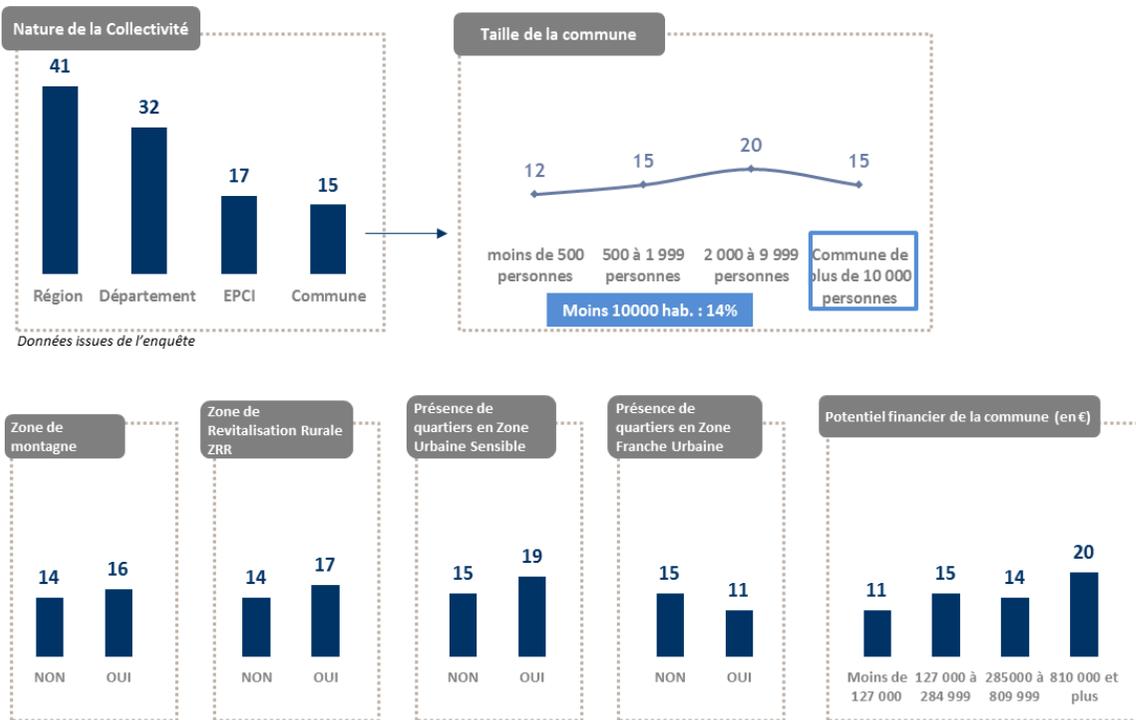




La hausse de l'endettement pour 2015

(2/2)
(Résultats en %)

TOTAL « OUI » : (moyenne = 14%)



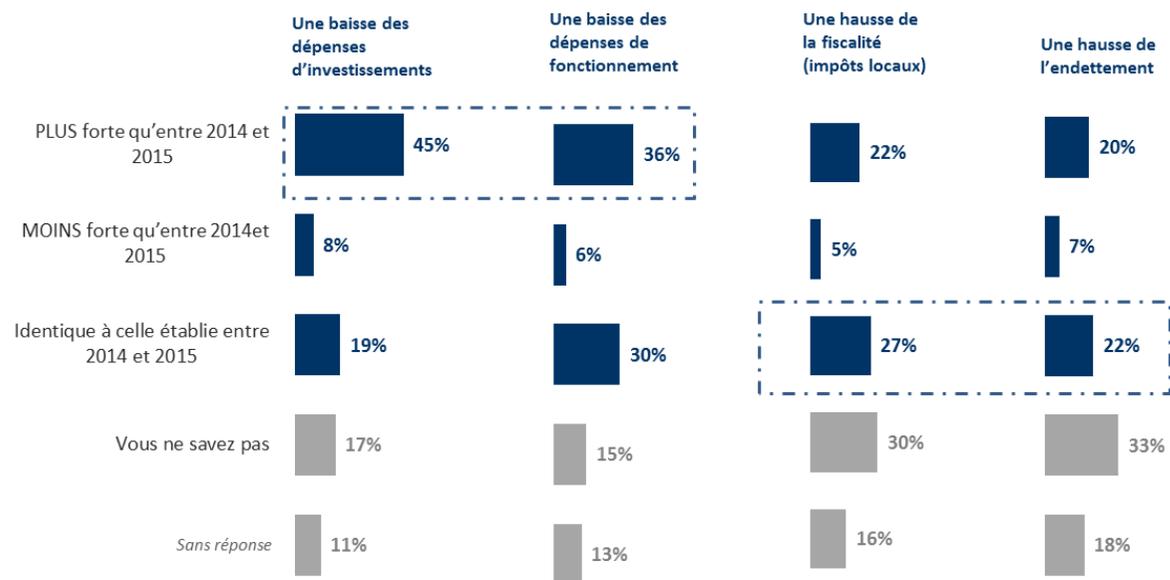
Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP





L'évolution à l'horizon 2017 de l'impact de la baisse des dotations pour la collectivité

QUESTION : Par rapport à 2014, vous envisagez à l'horizon 2017 pour votre collectivité... ?

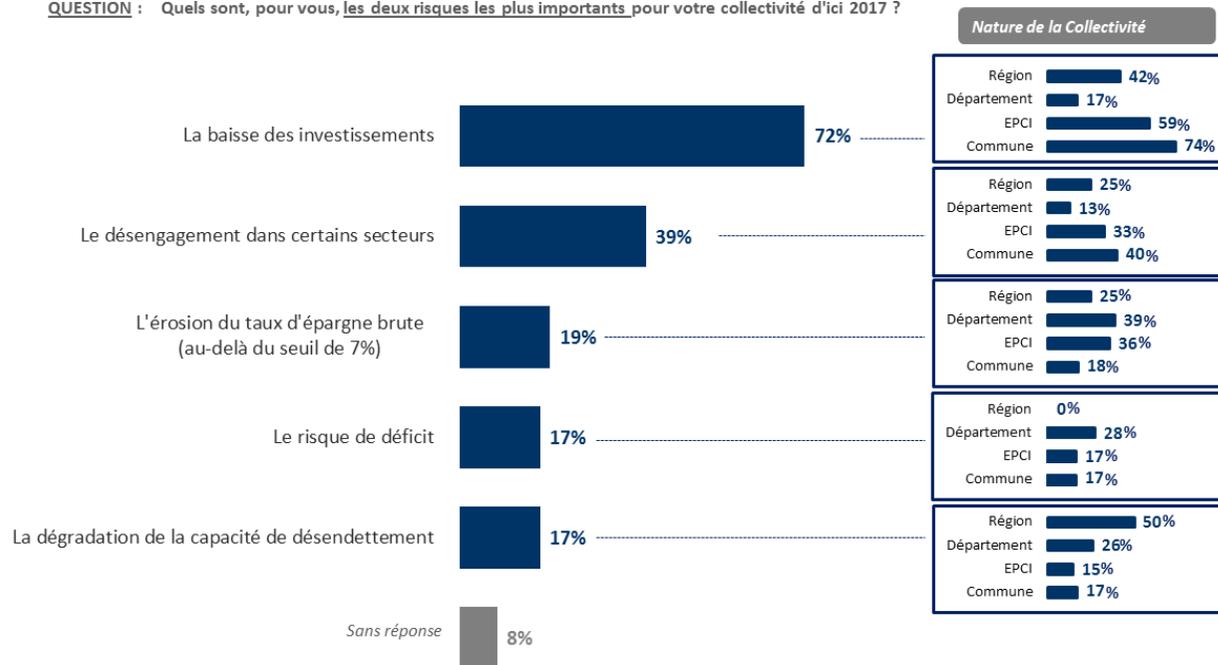




C | *Les projections pour l'avenir*



QUESTION : Quels sont, pour vous, les deux risques les plus importants pour votre collectivité d'ici 2017 ?

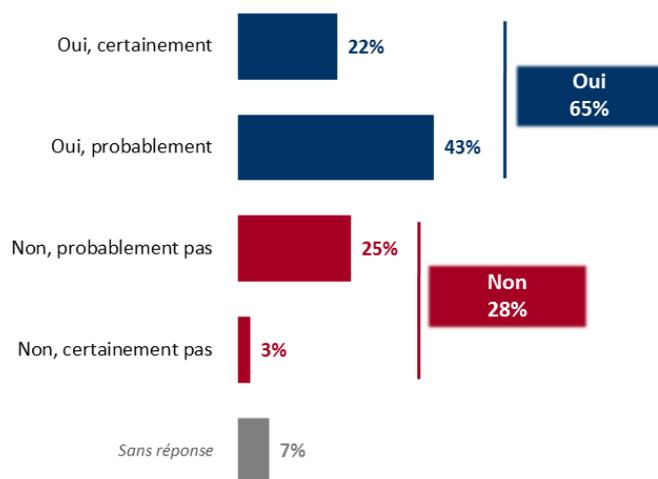




La crainte de difficultés financières d'ici 2017

(1/2)

QUESTION : Craignez-vous des difficultés financières d'ici 2017, pour votre collectivité ?

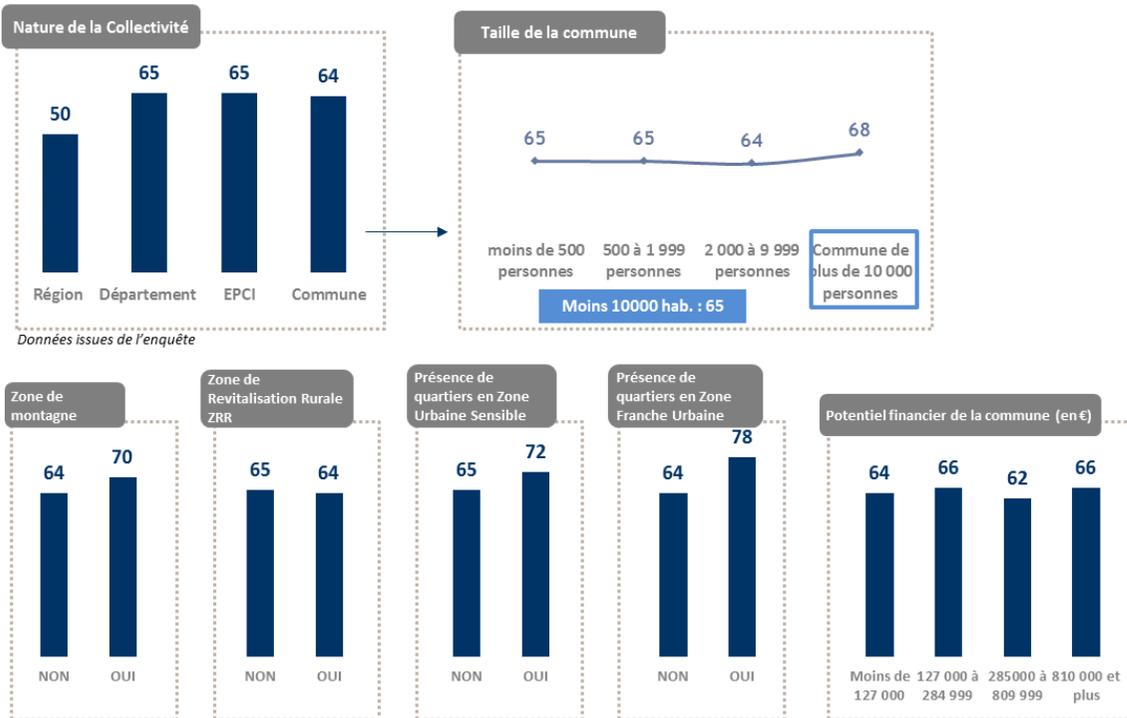




La crainte de difficultés financières d'ici 2017

(2/2)
(Résultats en %)

TOTAL « OUI » : (moyenne = 65%)



Données issues de l'enquête

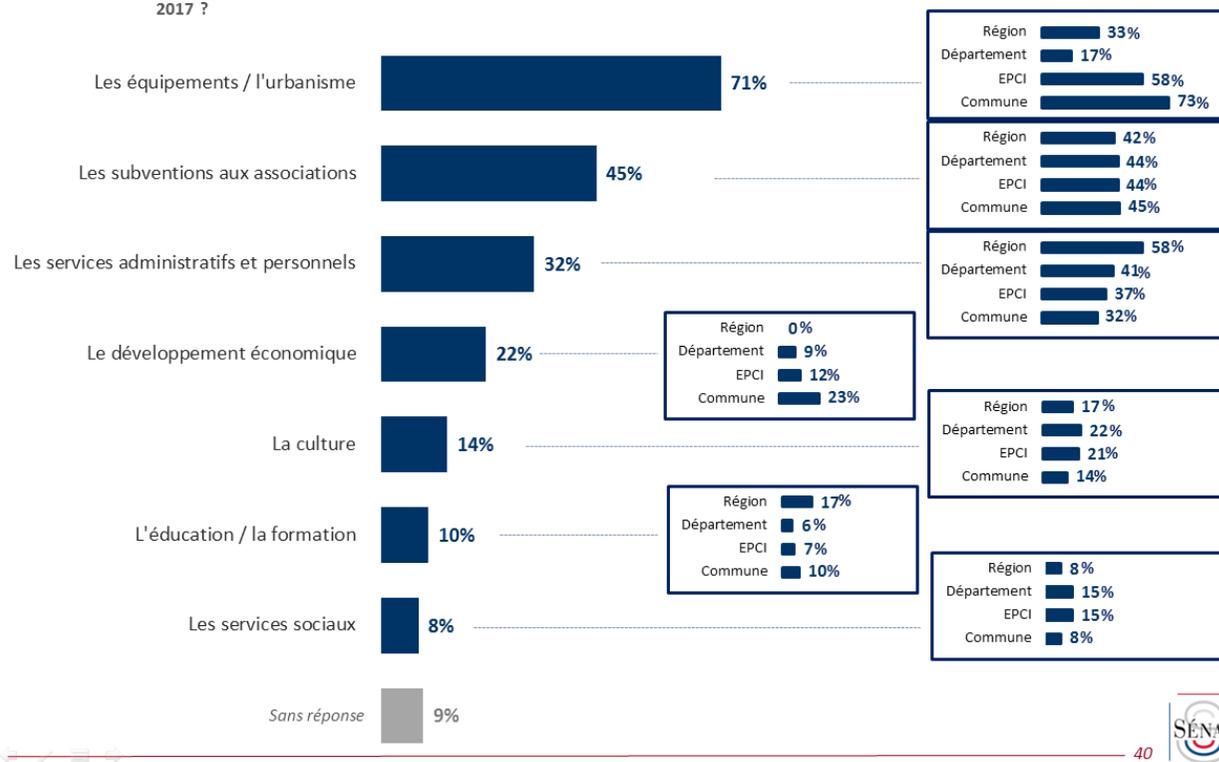
Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFIP





Les secteurs les plus touchés par la nouvelle situation financière d'ici 2017

QUESTION : Quels sont les deux secteurs qui selon vous seront les plus touchés par la nouvelle situation financière de votre collectivité d'ici 2017 ?





Les projets affectés au sein de la collectivité par la baisse des dotations

(1/2)

QUESTION : Pour illustrer l'aspect concret de cette baisse des dotations sur votre collectivité, pourriez-vous citer en quelques mots l'exemple d'un projet, d'une action, d'une mesure qui a directement été affecté par cette baisse ? (*Question ouverte, réponses spontanées*)



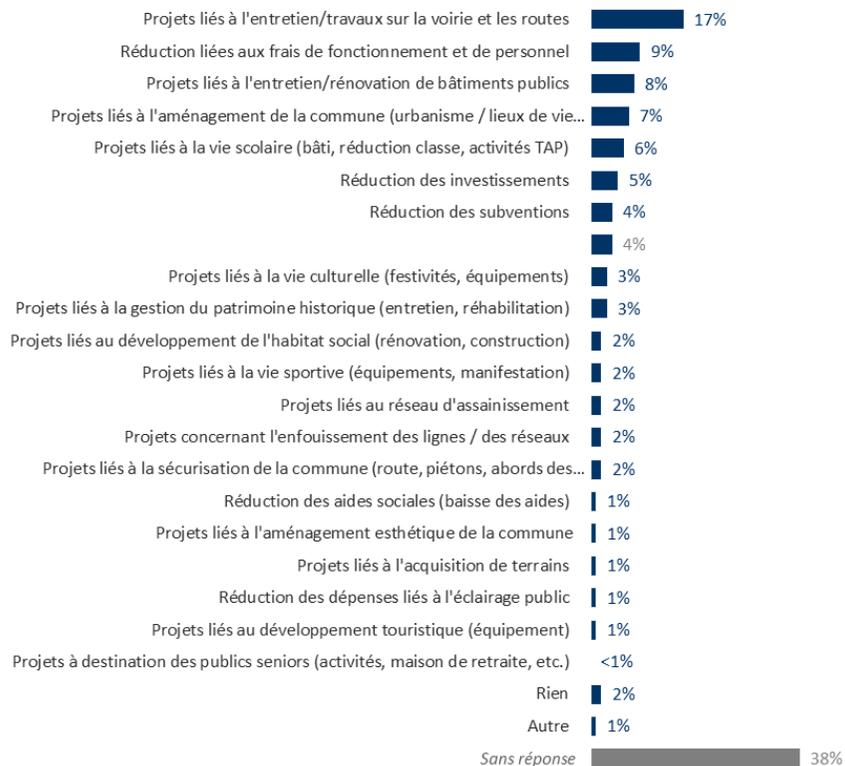
Note de lecture : le nuage de mots est généré à partir de l'exhaustivité des verbatims issus des réponses spontanées à la question ouverte. La taille d'un mot dans le visuel reflète sa récurrence dans les verbatims ; plus le mot est écrit gros, plus il a été utilisé par les interviewés. La place du mot au sein du nuage n'a pas de signification particulière, pas plus que sa couleur. Pour l'exploitation des verbatims, le mot « PROJET » a été extrait des citations.





Les projets affectés au sein de la collectivité par la baisse des dotations

(2/2)



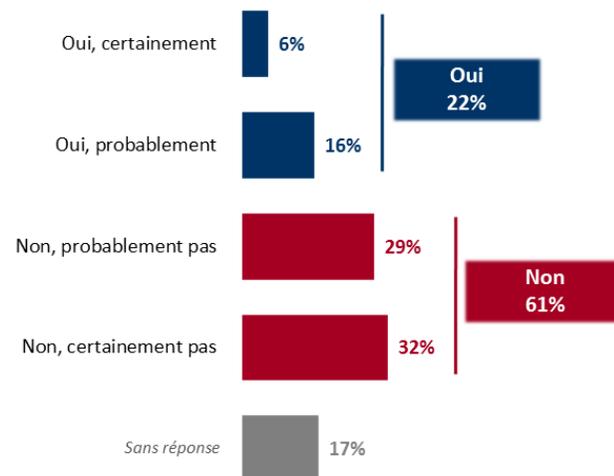


L'existence d'un projet de fusion

(1/2)

QUESTION : La loi de finances pour 2014, puis la loi n°2015-292 du 16 mars 2015 prévoient, dans certains cas, de préserver le montant des dotations pour les communes qui fusionneront. Dans le contexte actuel, ce principe de fusion est-il une alternative que vous pourriez envisager pour votre commune ?

Base : Question posée aux élus de communes et d'EPCI, soit 98% de l'échantillon

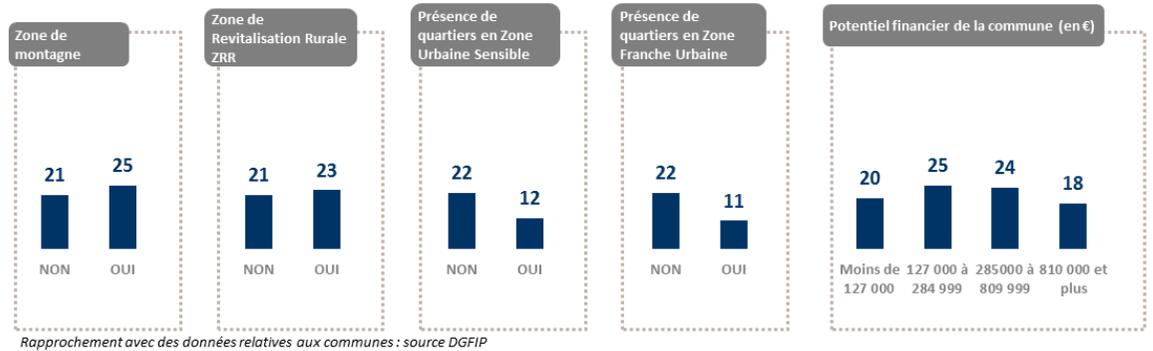
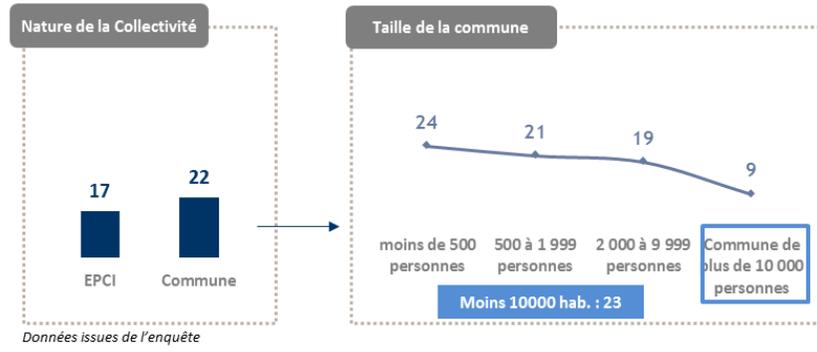


ifop

L'existence d'un projet de fusion

(2/2)
(Résultats en %)

TOTAL « OUI » : (moyenne = 22%)

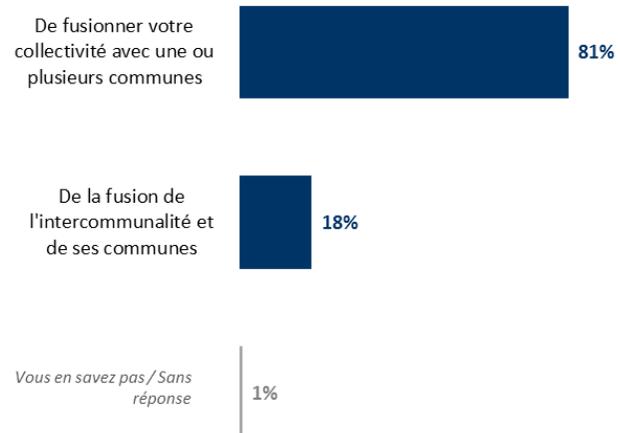




Le type de fusion envisagé

QUESTION : Pour ce projet de fusion, il s'agirait...?

 *Base : Aux élus qui envisagent une fusion, soit 22% des répondants*



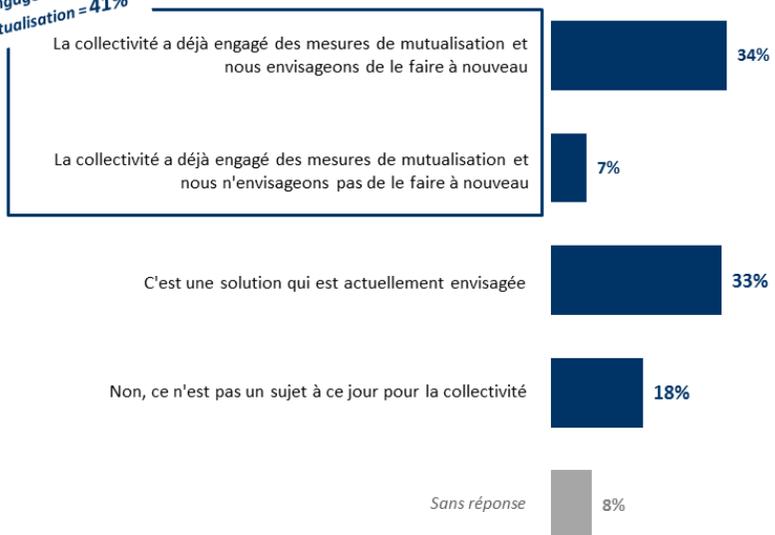


L'existence d'un projet de mutualisation

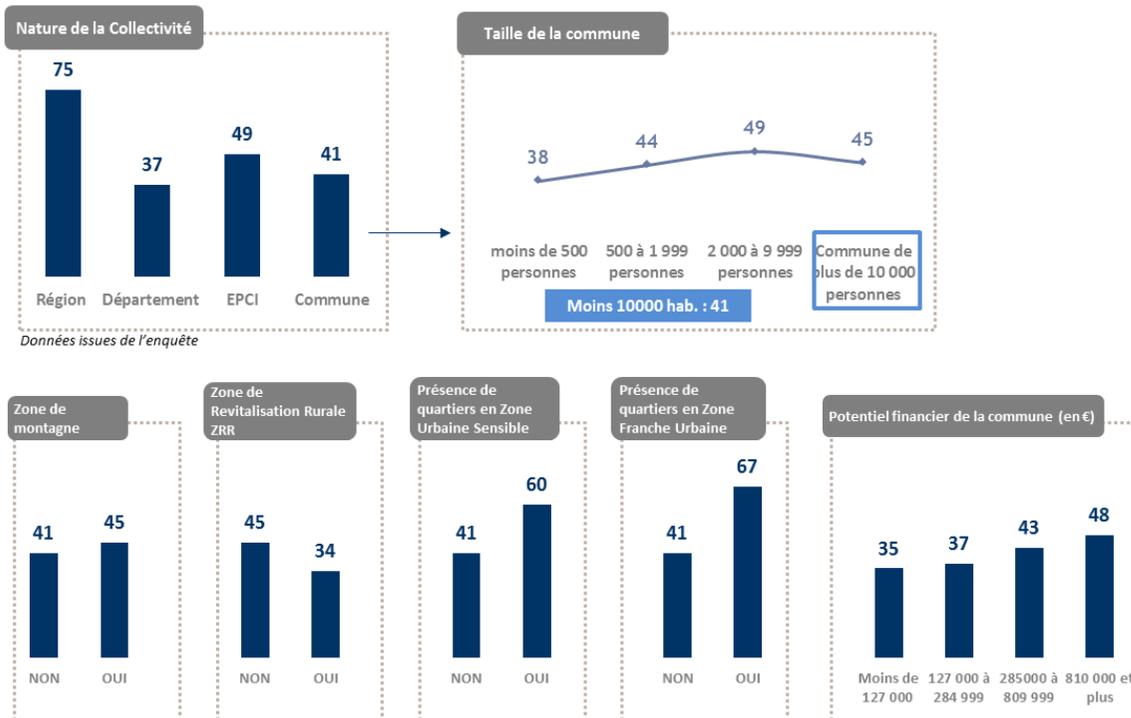
(1/2)

QUESTION : Envisagez-vous par ailleurs pour votre collectivité de recourir à des mesures de mutualisation ?

A déjà engagé des mesures de mutualisation = 41%



TOTAL « A déjà engagé des mesures de mutualisation » : (moyenne = 41%)



Données issues de l'enquête

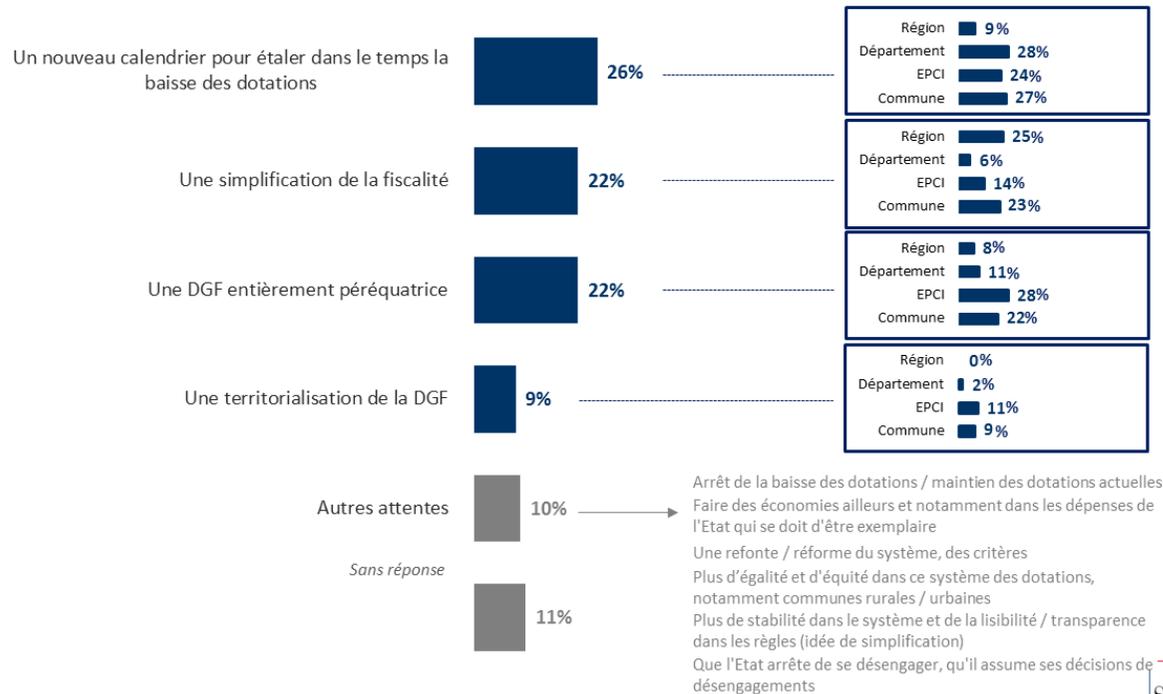
Rapprochement avec des données relatives aux communes : source DGFI





Les attentes prioritaires à l'égard de l'Etat

QUESTION : Qu'attendez-vous **en priorité** de la part de l'Etat ?





D | *Une typologie des Collectivités*



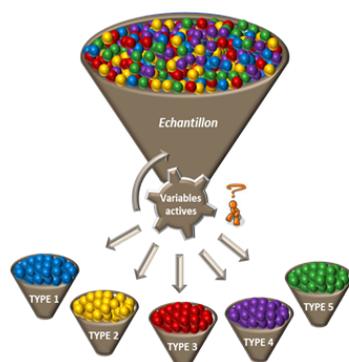


Une typologie en 5 groupes

La typologie permet de caractériser la population en fonction de **ses représentations, attitudes et comportements afin de dégager des groupes d'individus de telle sorte que :**

- ✓ Chaque groupe soit homogène en son sein (les caractéristiques des personnes appartenant au même groupe sont aussi proches que possible)
- ✓ Chaque groupe soit exclusif par rapport aux autres (les caractéristiques des personnes appartenant à des groupes différents sont aussi distinctes que possible.)

La définition des différents groupes, dont le nombre oscille généralement entre 4 et 6, se fait sur la base de variables dites actives, c'est-à-dire discriminantes. Ces variables sont pertinentes au regard du sujet de l'étude et doivent être posées à l'ensemble de l'échantillon.



Les collectivités face à la baisse des dotations : une typologie en 5 groupes

Les variables définies comme « actives » sont les suivantes :

- Q6: Le jugement quant à la nécessité et à l'efficacité de baisser les dotations des collectivités territoriales
- Q7 : L'impact perçu de la baisse des dotations sur la collectivité
- Q10 : Le jugement quant à l'équité des critères d'éligibilité et de répartition de la DGF
- Q11 : Les choix de la collectivité pour compenser la baisse des dotations
- Q14 : Les risques les plus importants pour sa collectivité à l'horizon 2017
- Q20 : Les principales attentes à l'égard de l'Etat

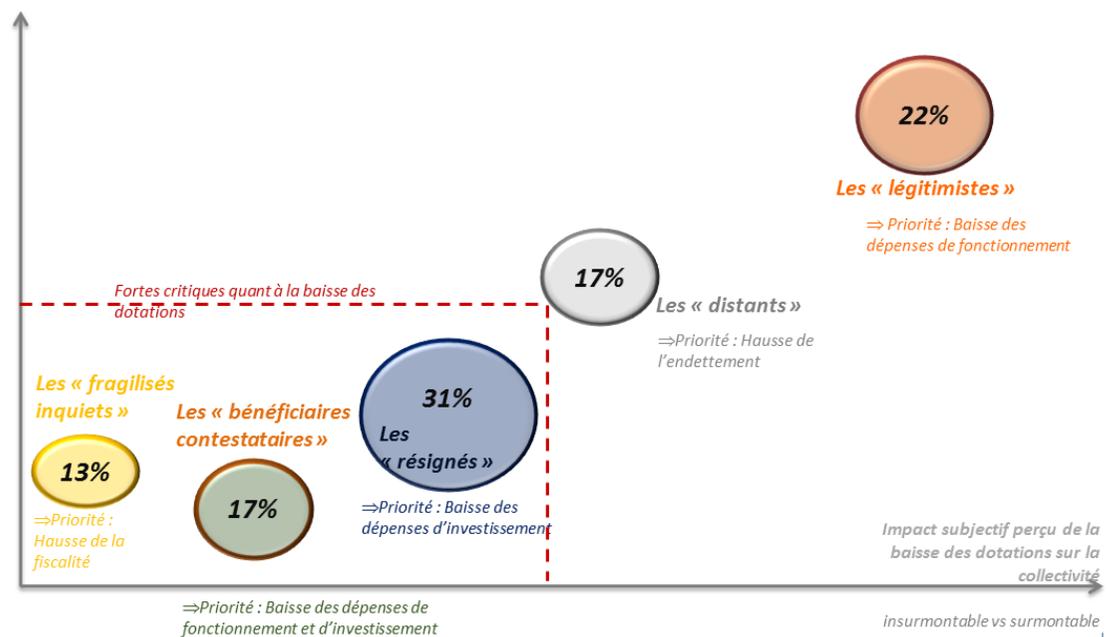
Les autres variables (autres questions, renseignements signalétiques et données extraites de la base DGFIP) permettent de caractériser chacun des groupes.

⚠ La mention d'une caractéristique pour un groupe donné ne signifie pas forcément que cette caractéristique est dominante mais seulement qu'elle est significativement plus présente que dans un autre groupe.



Une typologie en 5 groupes

Jugements par rapport à la baisse des dotations (nécessité et efficacité)



31%

Groupe 1 : « Les résignés »

Profil du groupe : une surreprésentation ...

- des communes (97% vs 94%)
- des communes de moins de 500 habitants (58% vs 52%)
- d'élus qui occupent leur 2^{ème} ou 3^{ème} mandat
- de collectivités du Bassin Parisien Est (18% vs 16%) ou de l'Est (19% vs 17%)
- des collectivités **ayant le potentiel financier le plus bas**

Jugements sur le système

- Nécessité de la baisse des dotations :
« **Non, plutôt pas** » (38% vs 33%) « Non, pas du tout » (35% vs 30%)
- Efficacité de la baisse des dotations pour diminuer les déficits publics :
« Non, pas du tout » (40% vs 35%)
→ **parmi les plus critiques avec les groupes 2 et 5**
- Équité des critères d'éligibilité et de répartition de la DGF :
« Oui, plutôt » (28% vs 25%) / « **Non, plutôt pas** » (51% vs 46%)
- Bénéfices économiques de la réforme territoriale :
« **Non** » (84% vs 78%) dont « Non, pas du tout » (38% vs 34%)

Quelle connaissance de l'impact de cette nouvelle donne sur la collectivité ?

- Cette baisse des dotations = une contrainte...
« plutôt insurmontable » (49% vs 44%)
- Connaissance de l'impact de la baisse des dotations sur sa collectivité :
« dans les grandes lignes » (55% vs 51%) « Non » (14% vs 10%)
→ Constitue le **groupe le plus imprécis** sur cette évaluation de l'impact.
- C'est dans ce groupe que **la baisse des dotations pèse le plus dans le budget annuel** de la collectivité (28% « plus de 10% » vs 25%)
- Elles sont plus contributrices que la moyenne (34% vs 31%)

Quelles mesures pour absorber la baisse des dotations ?

Quel choix prioritaire pour compenser la baisse des dotations :

- Dans ce groupe, **les collectivités ont répercuté cette baisse essentiellement sur les dépenses d'investissement** (98% vs 44%), un choix qui sera maintenu (voir renforcé à l'horizon 2017)
- Des baisses d'investissement qui sont les plus importantes des 5 groupes (49% déclarent une baisse de 10% et plus vs 33%)
- Logiquement, compte tenu de ce choix d'impacter essentiellement l'investissement, les autres leviers sont sous-représentés dans ce groupe
 - Pas de répercussion sur les dépenses de fonctionnement (39% vs 27%)
 - N'a pas souhaité toucher à la fiscalité (78% vs 63%)
 - Pas de répercussion sur le niveau d'endettement (78% vs 68%)

Quels risques perçus à l'horizon 2017 ?

- Baisse des investissements (92% vs 72%)
- Désengagement dans certains secteurs (45% vs 39%)

Les secteurs les plus touchés :

- Les équipements / l'urbanisme (83% vs 71%)
- Le développement économique (29% vs 22%)

Quid d'un projet de fusion / mutualisation ?

- Un projet envisagé ? « Non » (65% vs 61%)
- Mesures de mutualisation ? « Pas un sujet à ce jour » (21% vs 18%)

Attentes par rapport à l'Etat :

- Nouveau calendrier (36% vs 26%) → *les plus demandeurs des cinq groupes*
- Simplification de la fiscalité (32% vs 22%)
- Territorialisation de la DGF (12% vs 9%)

Craintes des difficultés financières d'ici 2017 pour la collectivité :

- « Oui, probablement » (45% vs 43%), « Non probablement pas » (29% vs 25%)

13%

Groupe 2 : « Les fragilisés inquiets »

Profil du groupe : une surreprésentation ...

- dans la moyenne de l'échantillon concernant le type de collectivité
- des communes de 500 à 1999 habitants (35% vs 31%), les communes de plus de 10000 habitants sont sous-représentées
- d'élus qui occupent leur 4^{ème} mandat
- de collectivités localisées dans l'Est (21% vs 17%)
- de collectivités présentant un encours de la dette important (*moindre par rapport au groupe 4*)

Jugements sur le système

- Nécessité de la baisse des dotations :
« Non » (68% vs 63%) « **Non, pas du tout** » (36% vs 30%) ; *les plus critiques*
- Efficacité de la baisse des dotations pour diminuer les déficits publics :
« Non, pas du tout » (40% vs 35%)
- Equité des critères d'éligibilité et de répartition de la DGF :
« Non » (73% vs 66%) / « Non, pas du tout » (28% vs 20%) ; *les plus critiques*
- Bénéfices économiques de la réforme territoriale :

Quelle connaissance de l'impact de cette nouvelle donne sur la collectivité ?

- Cette baisse des dotations = une contrainte...
« **Plutôt insurmontable** » (54% vs 44%) « **tout à fait insurmontable** » (20% vs 12%)
Ce groupe est celui qui déclare le plus être en difficulté face à cette baisse
- Connaissance de l'impact de la baisse des dotations sur sa collectivité :
« Connait » (87% vs 84%)
- Connaissance de l'incidence des mesures de renforcement de la péréquation pour leur collectivité : « Non » (53% vs 43%) → *les moins au fait*
- C'est dans ce groupe que l'on trouve **le plus d'élus qui déclarent que la baisse des dotations pèse plus de 15% de leur budget annuel** (12% vs 9%)
- Pas plus contributrices ou bénéficiaires que la moyenne

Quelles mesures pour absorber la baisse des dotations ?

Quel choix prioritaire pour compenser la baisse des dotations ?

- Dans ce groupe, les collectivités ont répercuté cette baisse essentiellement sur **la hausse de la fiscalité** (100% vs 13%), une hausse qui sera revue à la baisse à l'horizon 2017 (17% « moins forte » vs 5%).
- **Une hausse de la fiscalité qui est la plus importante des 5 groupes**
- En contre-partie de cette hausse,
 - **Pas de répercussion sur les dépenses de fonctionnement** (41% vs 27%)
 - **Pas de répercussion sur les dépenses d'investissement** (45% vs 29%)

Quels risques perçus à l'horizon 2017 ?

- Ce groupe présente la plus forte inquiétude quant au risque de déficit (28% vs 17%)
- Dans la moyenne pour le reste

Les secteurs les plus touchés :

- Dans la moyenne pour tous les secteurs à l'exception d'un :
- Les services sociaux (11% vs 8%) → *projet cités spontanément en illustration : mises aux normes pour les personnes handicapées et des projets liés au scolaire*

Quid d'un projet de fusion / mutualisation ?

- Mesures de mutualisation ? « Pas un sujet à ce jour » (22% vs 18%)

Attentes par rapport à l'Etat :

- Une DGF entièrement péréquatrice (27% vs 22%)
- Les autres attentes se situent dans la moyenne

Craintes des difficultés financières d'ici 2017 pour la collectivité :

- « Oui, certainement » (29% vs 22%), « Oui, probablement » (47% vs 43%).
Ce groupe est celui qui présente le plus fort niveau d'inquiétude à l'horizon 2017.

53



22%

Groupe 3 : « Les légitimistes »

Profil du groupe : une surreprésentation ...

- dans la moyenne de l'échantillon concernant le type de collectivité et la taille des communes
- d'élus qui occupent leur 1^{er} mandat (38% vs 31%)
- de collectivités localisées dans le Bassin Parisien Ouest (17% vs 14%) ou Méditerranée (9% vs 7%)
→ Se distinguent assez peu de la moyenne de l'échantillon sur le profil

Jugements sur le système

- Nécessité de la baisse des dotations :
« Oui » (40% vs 27%) « Oui, plutôt » (33% vs 22%) → les plus cléments
- Efficacité de la baisse des dotations pour diminuer les déficits publics :
« Oui » (25% vs 18%) « Oui, plutôt » (23% vs 16%) → les plus cléments
- Équité des critères d'éligibilité et de répartition de la DGF :
« Oui » (35% vs 26%) « Oui, plutôt » (34% vs 25%) → les plus cléments

Quelle connaissance de l'impact de cette nouvelle donne sur la collectivité ?

- Cette baisse des dotations = une contrainte...
« Surmontable » (52% vs 39%) « Plutôt surmontable » (48% vs 37%)
Ce groupe est celui qui « vit » le mieux cette baisse
- Connaissance de l'impact de la baisse des dotations sur sa collectivité :
« dans les grandes lignes » (55% vs 51%)
- Connaissance de l'incidence des mesures de renforcement de la péréquation pour leur collectivité : « Oui » (53% vs 48%) → les plus au fait
- C'est **dans ce groupe que la baisse des dotations pèse le moins dans le budget annuel** de la Collectivité (77% « moins de 10% » vs 70%)
- Elles sont **plus contributrices** que la moyenne (36% vs 31%)

Quelles mesures pour absorber la baisse des dotations ?

Quel choix prioritaire pour compenser la baisse des dotations :

- Dans ce groupe, les collectivités ont répercuté cette baisse essentiellement sur **les dépenses de fonctionnement** (98% vs 32%), un choix qui sera maintenu (36% vs 31%) voire renforcé à l'horizon 2017 (41% vs 36%).
- Des baisses d'investissement qui sont les plus importantes des 5 groupes (91% vs 63%)
- Logiquement, compte tenu de leur choix d'impacter essentiellement les dépenses de fonctionnement, les autres leviers sont sous représentés :
 - Pas de répercussion sur les dépenses d'investissement (61% vs 29%)
 - N'a pas souhaité toucher à la fiscalité (81% vs 63%)
 - Pas de répercussion sur le niveau d'endettement (75% vs 68%)

Quels risques perçus à l'horizon 2017 ?

- Baisse des investissements (79% vs 72%)
- Désengagement dans certains secteurs (52% vs 39%) → le plus élevé des cinq

Les secteurs les plus touchés :

- Les subventions aux associations (53% vs 45%) → le plus élevé
- Les services administratifs et personnels (42% vs 32%) → le plus élevé
- La culture (17% vs 14%) → le plus élevé

Quid d'un projet de fusion / mutualisation ?

- Un projet envisagé ? « Non » (65% vs 61%)
- Mesures de mutualisation ? « Déjà fait et l'envisage à nouveau » (41% vs 34%) / « Actuellement envisagé » (38% vs 33%)

Ce groupe est le plus réceptif aux projets de fusion et de mutualisation

Attentes par rapport à l'Etat qui sont multiples

- Nouveau calendrier (35% vs 26%)
- Simplification de la fiscalité (38% vs 22%) → les plus demandeurs des cinq groupes
- Territorialisation de la DGF (11% vs 9%)

Craintes des difficultés financières d'ici 2017 pour la collectivité :

- « Non » (39% vs 28%), « Non, probablement pas » (34% vs 25%)

17
%

Groupe 4 : « Les distants »

Profil du groupe : une surreprésentation...

- des collectivités hors communes (83% vs 94%) : **EPCI** (7% vs 4%), **Départements** (8% vs 2%), **Régions** (2% vs 0%) **y sont les plus présentes**
- des collectivités de 10 000 habitants (17% vs 5%) et de 2 000 à 10000 (21% vs 12%)
- des collectivités localisées en région parisienne (7% vs 4%) et dans l'Ouest (13% vs 10%)
- des collectivités présentant un encours de la dette le plus important mais dont le revenu par population INSEE et le potentiel financier sont également les plus importants

Jugements sur le système (scores de non réponse entre 27% et 39%)

- Nécessité de la baisse des dotations :
« Oui, tout à fait » (8% vs 5%) « Non » (40% vs 63%)
- Efficacité de la baisse des dotations pour diminuer les déficits publics :
« Non » (43% vs 68%)
- Equité des critères d'éligibilité et de répartition de la DGF :
« Oui » (19% vs 26%) « Non » (44% vs 66%) « NSP » (37% vs 8%)
- Bénéfices économiques de la réforme territoriale :
« Oui, tout à fait » (6% vs 2%) « Non » (55% vs 78%) « NSP » (27% vs 6%)

Quelle connaissance de l'impact de cette nouvelle donne sur la collectivité ? (scores de non réponse entre 31% et 35%)

- Cette baisse des dotations = une contrainte...
« Surmontable » (25% vs 39%) « Insurmontable » (44% vs 56%) « NSP » (31% vs 5%)
- Connaissance de l'impact de la baisse des dotations sur sa collectivité :
« Oui » (61% vs 84%) « NSP » (32% vs 6%)
- Connaissance de l'incidence des mesures de renforcement de la péréquation pour leur collectivité : « Oui » (37% vs 48%) « Non » (28% vs 45%) « NSP » (35% vs 7%)
- Dans la moyenne concernant le pourcentage représenté par la baisse des dotations dans le budget annuel

Quelles mesures pour absorber la baisse des dotations ?

Quel choix prioritaire pour compenser la baisse des dotations :

- Des proportions de non réponse sur ces questions très élevés (entre 39% et 44%)
- Dans ce groupe, **les collectivités ont plus que les autres fait le choix de la hausse de l'endettement** (20% vs 5%), une hausse de l'endettement sensiblement plus importante que dans les autres groupes (24% vs 14%)

Quels risques perçus à l'horizon 2017 ? (sans réponse : 45%)

- Erosion du taux d'épargne brute (26% vs 19%) → le plus élevé
- Dégradation de la capacité d'endettement (31% vs 17%) → le plus élevé

Les secteurs les plus touchés :

- En retrait significatif sur tous les secteurs testés
- NSP (47% vs 9%)

Quid d'un projet de fusion / mutualisation ?

- Un projet envisagé ? « Non concerné » (50% vs 17%)
- Mesures de mutualisation ? « Sans réponse » (43% vs 8%)

Attentes par rapport à l'Etat :

- En retrait significatif sur tous les items testés
- NSP (44% vs 11%)

Craintes des difficultés financières d'ici 2017 pour la collectivité :

- « Oui » (42% vs 65%), « Non » (14% vs 28%), « NSP » (44% vs 7%)

55



17
%

Groupe 5 : « Les bénéficiaires contestataires »

Profil du groupe : une surreprésentation...

- dans la moyenne de l'échantillon concernant le type de collectivité
- des communes de moins de 500 habitants (56% vs 52%), et de 500 à 1999 habitants (34% vs 31%), les communes de plus de 10000 habitants sont sous-représentées
- d'élus qui occupent leur 4^{ème} mandat (14% vs 11%)
- de collectivités localisées dans le Sud-Ouest (19% vs 16%) et le Sud-Est (15% vs 13%)

C'est dans ce groupe que l'on trouve le plus de collectivités concernées par des Zones de Montagne (18% vs 15%), des Zones de Revitalisation Rurale (40% vs 35%)

Jugements sur le système

- Nécessité de la baisse des dotations :
« Non » (71% vs 63%) « Non, pas du tout » (35% vs 30%) → *parmi les plus critiques*
- Efficacité de la baisse des dotations pour diminuer les déficits publics :
« Non » (78% vs 68%) « Non, pas du tout » (43% vs 35%) → *les plus critiques*
- Equité des critères d'éligibilité et de répartition de la DGF :
« Non » (81% vs 66%) / « Non, pas du tout » (31% vs 20%) → *les plus critiques*
- Bénéfices économiques de la réforme territoriale :
« Non » (83% vs 78%) dont « Non, pas du tout » (39% vs 34%) → *parmi les*

Quelle connaissance de l'impact de cette nouvelle donne sur la collectivité ?

- Cette baisse des dotations = une contrainte...
« Insurmontable » (61% vs 56%) « Plutôt insurmontable » (48% vs 44%)
- Connaissance de l'impact de la baisse des dotations sur sa collectivité :
« Oui, précisément » (39% vs 33%)

- C'est dans ce groupe que l'on compte le plus grand nombre de collectivités se déclarant bénéficiaires (50% vs 38%)

Quelles mesures pour absorber la baisse des dotations ?

Quel choix prioritaire pour compenser la baisse des dotations :

- Dans ce groupe, les collectivités ont répercuté cette baisse sur deux aspects :
1) baisse des dépenses d'investissement (58% vs 44%), une baisse forte de plus de 10% (44% vs 33%)
2) baisse des dépenses de fonctionnement (37% vs 32%), une baisse forte de plus de 10% (15% vs 10%)
- Parallèlement la fiscalité ne sera pas impactée (78% vs 63%) et c'est dans ce groupe que la volonté de résorber l'endettement de la collectivité est la plus prononcée (11% vs 8%)

Quels risques perçus à l'horizon 2017 ?

- Baisse des investissements (81% vs 72%)
- Désengagement dans certains secteurs (43% vs 39%)

Les secteurs les plus touchés :

- Les équipements / l'urbanisme (81% vs 71%)
- Les services administratifs et personnels (37% vs 32%)
- L'éducation / la formation (13% vs 10%) → *le plus élevé*

Quid d'un projet de fusion / mutualisation ?

- Un projet envisagé ?
« Non » (65% vs 61%) « Non, certainement pas » (36% vs 32%)
- Mesures de mutualisation ? « Déjà fait » (48% vs 41%) / « N'envisage pas de le refaire » (11% vs 7%)

Ce groupe est celui qui s'est déjà le plus engagé dans des procédures de mutualisation

Attente par rapport à l'Etat UNIQUE :

- DGF entièrement pérenne (100% vs 22%)

Craintes des difficultés financières d'ici 2017 pour la collectivité :

- « Oui » (73% vs 65%), « Oui, probablement » (49% vs 43%)

ANNEXE II : RÉUNIONS EN DÉLÉGATION

3. Compte rendu de la réunion du 9 juillet 2015 (adoption du rapport)

M. Jean-Marie Bockel, président. – En novembre dernier, le premier tome de notre rapport d'information sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017 mettait en évidence l'impasse que la baisse des dotations de l'État risquait de constituer pour les collectivités. Ce travail a été jugé très utile par les acteurs de terrain qui s'en sont emparés. Le deuxième tome, que nous examinons ce matin, traite des conséquences concrètes de la baisse des dotations et de la manière dont les collectivités s'y adaptent. Ce travail s'appuie sur une consultation des élus locaux, dont les résultats nous ont été présentés par l'Institut français d'opinion publique (Ifop) le 25 juin dernier. À l'automne, un troisième tome présentera des propositions pour améliorer l'efficacité et l'équité de nos finances locales.

M. Charles Guené, rapporteur. – En effet, les projections que nous vous avons présentées en novembre mettaient en évidence qu'avec la baisse de 12,5 milliards de la DGF par rapport à 2013, jusqu'à deux tiers des collectivités territoriales seraient dans le rouge d'ici 2018, l'impasse financière devenant la norme. Les communes de plus de 10 000 habitants et les départements seront les plus touchés. Sans ajustement, les collectivités devraient diminuer leurs dépenses d'investissement de 30 % pour rétablir leur situation.

Nous avons souhaité consulter les élus locaux – maires, présidents d'EPCI, de conseils départementaux et régionaux – sur les mesures qu'ils envisageaient pour s'adapter aux évolutions du contexte financier. Les services du Sénat ont mis en ligne un questionnaire auquel ils étaient invités à répondre entre le 5 mai et le 1^{er} juin. Sur plus de 5 000 connexions, 3 057 questionnaires ont été validés et traités par l'Ifop. Compte tenu du délai très court dont nous disposions, et des nombreuses sollicitations dont les élus ont fait l'objet ces derniers mois sur le sujet des finances locales, ces résultats sont un succès. Le taux de participation hebdomadaire est 2,5 fois plus élevé que celui observé sur la simplification des normes.

Les réponses des 2 859 communes, 132 EPCI, 54 départements et 12 régions ont validé les conclusions des simulations réalisées dans le tome I, et exprimé le désarroi des collectivités territoriales. Les témoignages parfois édifiants des associations d'élus locaux que nous avons entendues lors de la table ronde du 17 juin ont confirmé l'hypothèse d'un calendrier difficilement soutenable.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Notre troïka a tiré la sonnette d'alarme lors de la publication du tome I de notre rapport, et l'Association des maires de France (AMF) nous a entendus. Plusieurs missions et enquêtes

sont venues confirmer ce que nous avons tous dit lors de la séance de questions cibles thématiques du 11 juin dernier : la DGF est injuste et doit être réformée. Mme Pires-Beaune l'a bien compris, puisque dans le cadre de la mission parlementaire que lui a confiée le Premier ministre, ainsi qu'à notre regretté collègue Jean Germain, elle donne la priorité à la réforme de la DGF pour le bloc communal. L'effet de ciseaux entre la baisse des recettes et la hausse des dépenses sociales place pourtant les départements dans une situation que risque encore d'aggraver la baisse de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), annoncée par Mme Lebranchu : la moitié de la CVAE ira au financement des régions, contre 23 % actuellement. Comment vont-ils faire pour s'en sortir ?

L'on nous dit que la réforme de la DGF se fera par étapes, sans préciser pourtant comment elle s'organisera, ce qui augmente la complexité de la tâche pour les élus locaux déjà très inquiets de ne pouvoir évaluer les conséquences de la baisse de leurs dotations ou le renforcement de la péréquation en pourcentage de fiscalité. Dans sa note de synthèse, l'Ifop indique : « La difficulté à se positionner de manière affirmée sur ces indicateurs les plus précis de l'enquête révèle un point de vigilance important à prendre en considération pour les décideurs, à savoir que les élus locaux font montre d'un certain "décrochage" face à un système complexe dont ils semblent avoir des difficultés à se saisir pleinement ».

Le fait que les élus se sentent aussi démunis et sous-estiment certainement l'ampleur du choc financier qui les attend ne peut que nous inquiéter. Les associations d'élus que nous avons auditionnées partagent ce constat. Il est du devoir de l'État de mieux communiquer et informer les collectivités territoriales, et nous demandons que les préfets envoient d'urgence à chacune d'entre elles le rappel des baisses de dotations qui les concerne et des indicateurs pour en évaluer l'impact financier, afin qu'elles puissent prendre toutes les mesures nécessaires. La situation, évidemment anxiogène, fait naître un sentiment de rejet chez les élus locaux, qui estiment les conséquences insurmontables. Si rien n'est fait pour les informer correctement dans les plus brefs délais, nous irons à coup sûr « droit dans le mur ».

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Lors de l'annonce de la baisse des dotations, notre intuition d'élus locaux a immédiatement été qu'elle se répercuterait sur les dépenses d'investissement. Nous avons raison, puisque 44 % des élus consultés ont choisi en priorité de diminuer leurs investissements pour compenser la perte de recettes. Plus généralement, 62 % des collectivités ont joué de ce levier, dont un tiers ont voté une baisse d'au moins 10 %.

Ces chiffres se retrouvent dans l'exécution du budget 2014. Si le déficit public a été réduit à 1,6 milliard en 2014, la Cour des comptes pointe que les collectivités locales ont porté l'effort, en réduisant leurs dépenses d'investissement. Ce phénomène s'amplifiera, car lorsqu'ils se projettent à

l'horizon 2017, les élus envisagent une baisse encore plus forte qu'entre 2014 et 2015, ce qui confirme les projections du cabinet Klopfer comme les études de La Banque Postale ou de l'AMF.

Les dépenses de fonctionnement constituent le deuxième levier prioritaire, pour 32 % des élus. Au total, 63 % d'entre eux les ont diminuées dans le cadre de leur budget pour 2015. Certes, certains n'ont fait que réduire la hausse de la dépense. La baisse devrait néanmoins s'accroître d'ici 2017 pour 36 % des collectivités. Il serait faux de dire que les élus locaux dépensent trop. Certaines collectivités ont des marges de manœuvre, quand d'autres n'en ont déjà plus. Celles qui dépensent le plus en fonctionnement sont celles qui bénéficient de la plus grosse recette fiscale. De manière générale, les élus sont sensibilisés à la nécessité de dépenser moins.

Si des facteurs exogènes comme le glissement vieillissement technicité (GVT) ou le taux de cotisation patronale contribuent à faire évoluer les dépenses de personnel, des marges de progression restent possibles, et il est du devoir des élus locaux de les envisager avec rigueur et détermination. Nous voudrions tirer la sonnette d'alarme, car le Gouvernement a évoqué une majoration du point d'indice, qui est bloqué depuis 2010. Cela ne concernera pas seulement les fonctionnaires ou le personnel des hôpitaux, mais aussi celui des collectivités...

M. Jean-Marie Bockel, président. – Fin juin, le maire de Mulhouse et moi-même avons signé un accord avec la quasi-totalité des syndicats, hormis la CGT qui s'est prononcée par une abstention positive, pour le passage aux 35 heures.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Effectives ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Oui. Nous ne sommes pas les seuls à le faire. Une partie des économies améliorera le pouvoir d'achat des plus modestes, tandis que le reste s'imputera sur les dépenses de fonctionnement.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Aucun élu n'est de mauvaise volonté. Il ne faut pas pour autant sous-estimer la difficulté. Toutes les mesures que prend l'État se répercutent sur les collectivités. Lorsqu'il donne un coup d'accélérateur au point d'indice, les collectivités doivent en assumer le coût ; quand on parle de mutualisation ou de fusion, c'est toujours sous le régime le plus favorable. Il est assez rare de constater des diminutions de dépenses.

Le troisième levier possible, celui de l'endettement, semble écarté des mesures de compensation. Heureusement, car l'endettement national atteint cette année 2 100 milliards d'euros. Même si la situation varie selon les communes, d'une manière générale, elles y ont peu recours. Si la hausse de la fiscalité n'est une priorité que pour une minorité de collectivités, il semble difficile qu'elles ne soient pas plus nombreuses dans les années à venir à accroître les taux pour compenser la baisse de leurs ressources.

Ces résultats sont en phase avec les intuitions que nous avons. Nous avons bien anticipé la réaction des élus locaux. Globalement, la situation sera difficile.

Mme Françoise Gatel. – Je félicite les rapporteurs de la qualité de leur vision. Des études commandées par l'AMF confirment leurs résultats. Les élus locaux sont souvent ramenés au rang de sous-traitants, chargés en bout de chaîne d'exécuter les décisions de l'État et de faire face à l'alourdissement des charges. Même si nous cherchons à réduire nos dépenses, il nous reste toujours à gérer les dépenses obligatoires, en intégrant au budget par exemple le milliard d'euros que coûte la réforme des rythmes scolaires. L'État supprimera, le 1^{er} juin, l'instruction gratuite du droit des sols dont bénéficiaient la plupart des intercommunalités. Cette remarquable marque de confiance ne coûtera pas moins de 175 000 € par an à mon intercommunalité. Il faut mettre fin au principe de strangulation qui consiste à diminuer les dotations tout en augmentant les charges. Selon l'AMF, les investissements devraient baisser de 25 % d'ici 2017. Un terrain de foot en moins, cela peut paraître négligeable, mais cela se traduit par des emplois en moins. La réduction de 13 % de l'investissement du bloc local constatée en 2014, c'est 4,3 milliards d'euros qui n'ont pas été injectés dans les entreprises. Malgré toute notre bonne volonté, l'équation n'est pas tenable.

M. Michel Le Scouarnec. – Pourquoi demander tant d'efforts aux collectivités locales qui ne représentent que 9 % de l'endettement de notre pays ? Je ne crois pas à l'effet positif des baisses de dotation. On créera moins de postes, on mutualisera. L'effet sur l'investissement n'en sera pas moins dramatique. Je ne cesse de le répéter.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Même si le constat est accablant, on ne peut pas en rester au « On nous tue, on nous assassine ! ». Ce n'est pas caresser dans le sens du poil le centralisme parisien que de reconnaître que nous devons faire des efforts et que la structure de notre territoire a besoin d'être réformée. L'opinion publique, aussi schizophrène et versatile soit-elle, ne s'y trompe pas. Je prêche des convaincus.

M. Dominique de Legge. – Le pire est là ; peut-être n'avons-nous pas encore vu le pire du pire. L'éventuelle réforme de la DGF n'aidera pas à clarifier la situation. En engageant une réforme sans moyens, on achève de nous ôter toute marge de manœuvre. Les difficultés ne manqueront pas de s'accumuler, dans un manque de visibilité total. Sur le terrain, les gens continuent à croire que nous sommes riches et qu'il y a trop de communes. Pourtant, il y aura toujours autant d'élèves à scolariser et de routes à entretenir. Malgré toutes les mutualisations, les économies resteront à la marge.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – On a vu ce que donnait la baisse des dotations de 3,6 milliards d’euros. Si on réforme en plus la DGF, comme je l’appelle de mes vœux, l’incertitude sera complète. D’où, l’importance pour les préfets d’expliquer aux élus ce à quoi ils doivent s’attendre dans les deux ans à venir.

M. Charles Guené, rapporteur. – M. Le Scouarnec a raison, les collectivités ne sont pas responsables, mais diminuer leurs dotations est terriblement efficace ! La réduction du déficit de notre pays est essentiellement due aux efforts des collectivités, qui sont obligées d’engager des réformes structurelles, dès qu’on les prive de moyens. Il n’est que plus dommage que l’État puisse recycler nos efforts dans une sorte de laxisme débridé.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – L’État annonce déjà 3,5 milliards d’euros de dotations en moins. Il faut s’attendre aux mêmes résultats en 2015. L’État décide ; on s’exécute.

M. Charles Guené, rapporteur. – Réduire l’investissement aura des effets différés, qui obligeront à corriger la trajectoire. Quant à la mutualisation que, comme M. Jourdain, nous pratiquions spontanément, nous n’en voyons les effets qu’à long terme.

Mme Françoise Gatel. – Les incitations financières pour encourager les communes nouvelles ne sont pas très judicieuses. L’heure n’est pas à la carotte. Pour en donner plus aux uns, on diminue la part des autres, alors que l’on baisse aussi la DGF. Cela devient pervers dès que la bonification ne va pas aux plus vertueux. La prime à l’innovation n’a pas sa place en période de grande frugalité.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – La deuxième loi Chevènement partait du même principe : « Faites de l’intercommunalité, et vous aurez des dotations ! ». Le mouvement de fusion des communes n’aurait sans doute pas été aussi net sans les bonifications. Dans les Hauts-de-Seine, un collègue souhaitait même créer une commune nouvelle allant de Boulogne à Issy-les-Moulineaux, pour réduire de 40 millions d’euros la baisse des dotations. Le gouvernement a su le freiner. Tout cela n’est pas cohérent. Ce type de dispositif nuit à l’équité.

M. Charles Guené, rapporteur. – S’il n’a pas d’impact sur les petites communes de 1 000 à 10 000 habitants, l’effet d’aubaine existe bel et bien. Sans dénoncer personne, il est clair que certains profitent du système. Nous serions bien inspirés d’y remédier

M. Philippe Dallier, rapporteur. – J’ai entendu parler d’une fusion de communes en Maine-et-Loire, qui regrouperait 100 000 habitants.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Il y a toujours eu des effets d’aubaine dans l’histoire des fusions de communes. Il suffit de rappeler la

fusion des communes de Lomme et Lille : une commune de 20 000 habitants a soudain été intégrée à un ensemble de 160 000 habitants. Quels qu'en aient été les motifs, l'opération s'est révélée plutôt positive à long terme. Les communes nouvelles évitent l'émiettement des petites communes. En Alsace, Kaisersberg et les communes alentours ont décidé de fusionner. Ils ont bénéficié du système alors que ce ne sont pas les plus pauvres. Tant mieux pour eux.

M. Dominique de Legge. – Ce système tourne tout de même à l'absurde. Pour atteindre les économies que dégage la fusion, voilà que l'on donne des bonifications aux communes qui s'y engagent. Cela ne tient pas debout.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Messieurs les rapporteurs, nous vous remercions pour ce travail d'orfèvre. Si vous souhaitez de nouvelles études pour mener vos travaux sur le tome III, il nous faudra saisir la questure pour qu'elle dégage les moyens nécessaires.

M. Charles Guené, rapporteur. – Il serait effectivement intéressant de disposer de projections actualisées et de zoomer sur certains points.

Il en a été ainsi décidé.

Mme Françoise Gatel. – Vous intéresserez-vous au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) sur lequel nous manquons cruellement de visibilité ?

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Une marche reste à franchir, mais l'horizon devrait bientôt se dégager. Reste à savoir si l'on remet tout à plat : FPIC, dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR)... La tâche est d'autant plus difficile que les délais sont serrés. Nous ne pourrions pas voter la réforme sans en avoir des simulations détaillées, commune par commune.

M. Charles Guené, rapporteur. – On attend à l'automne un rapport du gouvernement sur le FPIC, dont le Comité des finances locales revoit les critères.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je vous remercie pour ce rapport d'une grande valeur.

La réunion est levée à 9 h 30.

4. Compte rendu de la réunion du 25 juin 2015 (restitution des résultats de la consultation par l'Ifop)

Jeudi 25 juin 2015, sous la présidence de M. Jean-Marie Bockel, président, réunion de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur « Les conséquences de la baisse des dotations de l'État – Présentation par l'institut de sondage Ifop des résultats de la consultation des élus locaux ».

M. Jean-Marie Bockel, président. – En novembre 2014, Philippe Dallier, Charles Guéné et Jacques Mézard ont rédigé un premier rapport d'information sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017, très utile sur le terrain, comme nous le constatons avec les associations de maires. Nos collègues continuent d'évaluer les conséquences des baisses de dotations de l'État, en examinant comment les collectivités s'adapteront. Afin de disposer de bases solides, nous avons appelé les élus locaux à répondre à un questionnaire en ligne dont l'institut de sondage Ifop a exploité les réponses. Nous écoutons ses représentants nous présenter les résultats.

M. Frédéric Dabi, directeur général adjoint de l'Ifop. – Le but de cette enquête était de déterminer la perception de l'impact de la réforme par les élus locaux, les mesures qu'ils prennent pour s'adapter, et leurs anticipations pour l'avenir. Il s'agit d'une consultation – et non d'un sondage – réalisé sur un échantillon représentatif.

La première question posée à propos d'une telle consultation est la suivante : le public visé y a-t-il répondu ? La réponse est clairement oui : plus de 3 000 personnes, 3057 exactement, auxquelles s'ajoutent plus de 1 500 élus ayant rendu des questionnaires incomplets que nous n'avons pas pu utiliser. Ce sont donc près de 5 000 personnes qui ont pris le temps de s'y intéresser. Qui a répondu ? La répartition est homogène, et les pourcentages reflètent bien les nombres respectifs de collectivités : 93,5 % d'élus municipaux, 4,3 % de représentants d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), 1,8 % d'élus des départements – 54 départements représentés, soit un sur deux ! – et 0,4 % d'élus des régions, soit 12 régions sur 23. Quant à la répartition des communes selon leur taille, 43,5 % des réponses représentent des communes de moins de 500 habitants, 34,6 % des communes de 500 à 1 999 habitants, 16,4 % des communes de 2 000 à 9 999 habitants et 5,5 % des communes de plus de 10 000 habitants.

Les élus sont sévères sur la nécessité et l'efficacité de la baisse des dotations : seuls 27 % des élus la jugent nécessaire, dont 5 % seulement « tout à fait nécessaire », contre 63 % « pas nécessaire », dont 30 % « pas du tout ». Un même doute se manifeste sur l'efficacité, puisque seuls 18 % y croient, dont 2 % « tout à fait », contre 68 % qui n'y croient pas, dont 35 % « pas du tout ». Les élus régionaux sont moins sceptiques sur la nécessité des baisses, à laquelle croient 58 % d'entre eux, contre 43 % des élus départementaux,

34 % des représentants des EPCI et 26 % pour les élus communaux, quelle que soit la taille de la commune. Le clivage est moindre en revanche sur l'efficacité des baisses, à laquelle même les élus régionaux et départementaux ne croient guère.

Quid du jugement global sur la réforme territoriale ? Il reflète un très fort scepticisme sur les économies qu'elle pourrait faire réaliser aux collectivités : 16 % y croient, contre 78 % qui n'y croient pas, dont 34 % « pas du tout ». C'est un peu moins vrai pour les régions, avec 33 % de oui, que pour les petites communes, avec seulement 12 %. Ce fait est à relier à l'inquiétude des élus, mesurée par la question : « la baisse des dotations de l'État est-elle une contrainte surmontable ou insurmontable ? » - chacun ressent l'anxiété qui se trouve derrière ce mot. Les élus sont 56 % à la trouver insurmontable, en particulier les élus des départements, qui ne sont que 13 % à la considérer comme surmontable, contre 58 % pour les élus des régions et 39 % pour ceux des communes, où l'on constate un clivage selon la taille : les trois-quarts des élus des villes de plus 10 000 habitants la considèrent comme insurmontable, mais un peu moins pour les plus petites.

Cela ne relève pas tant d'un sentiment que d'une réalité connue : 84 % des élus déclarent connaître la baisse des dotations pour sa collectivité, dont 33 % précisément ; cela est un peu moins vrai pour les régions et les départements que pour les EPCI et les communes. Chez ceux qui la connaissent, la part du budget de la collectivité que représente la baisse des dotations est de plus de 10 % pour un quart des réponses, et de plus de 15 % pour un dixième. Pour une moitié, la baisse se situe entre 5 % et 10 %. Les élus ont eu du mal à répondre sur l'impact de la baisse des dotations en équivalent pourcentage de fiscalité : 57 % ne le savent pas. Pour un cinquième d'entre eux, cela représenterait entre 10 % et 15 %, en particulier pour les régions et les départements.

Un élu sur deux déclare connaître les mesures de renforcement de la péréquation pour sa collectivité, cette proportion étant plus faible dans les régions et plus importante dans les départements, et augmentant spectaculairement dans les communes selon leur taille, de 43 % pour les communes de moins de 500 habitants à 67 % pour les communes de plus de 10 000 habitants. 31 % des élus consultés considèrent leur collectivité comme un « contributeur net » - 52 % pour les communes de plus de 10 000 habitants - et 38 % estiment qu'elle est un « bénéficiaire net ». Un quart d'entre eux ne connaissent pas la réponse et 8 % ne se prononcent pas. Ils sont 77 % à ne pas connaître le pourcentage de fiscalité représenté par les différents fonds de péréquation ; le reste des réponses se disperse autour d'un pourcentage moyen de 6,7 %.

Lorsque nous leur demandons s'ils jugent équitables les critères d'éligibilité et de répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF), seuls 26 % répondent par l'affirmative, avec une part marginale (1 %) qui les trouvent tout à fait équitables. Ce jugement sans ambiguïté présente

peu de différences selon les collectivités, ou selon la taille des communes, sinon que les élus départementaux sont particulièrement critiques.

Nous voulions aussi connaître les mesures prises par les collectivités pour faire face à cette baisse. Lorsqu'on leur demande quel est leur choix prioritaire parmi les différentes mesures – une seule réponse étant possible – 5 % des élus choisissent l'endettement, mais cela représente 25 % pour les régions ; 13 % choisissent la hausse de la fiscalité, en particulier pour les communes et les EPCI ; le choix majoritaire concerne la baisse des dépenses d'investissement (44 %) – notamment pour les départements – et de fonctionnement (32 %), notamment pour les régions.

Si nous examinons ces mesures les unes après les autres, les élus déclarent à 62 % que leur collectivité compense la baisse des dotations par une baisse des dépenses d'investissement, notamment dans les communes ; cette baisse est de 10 % et plus pour un tiers des collectivités. Même réponse à 63 % concernant la baisse des dépenses de fonctionnement, avec une baisse de 2 % à 5 % anticipée par 37 % des élus – la baisse est plus faible que pour l'investissement, ce qui n'est pas une surprise. Les élus sont 29 % à déclarer compenser la baisse des dotations par une hausse de la fiscalité, ce qui n'est pas négligeable. Une étude pour la Fondation pour l'innovation politique (Fondapol) révèle que la principale inquiétude des Français à propos de l'État et des pouvoirs publics porte sur la hausse des impôts locaux, avant celle de l'impôt sur le revenu. Cette mesure concerne surtout les EPCI et les communes, singulièrement celles de taille intermédiaire, entre 500 et 10 000 habitants, et nettement moins les plus grandes. L'endettement est choisi par moins d'élus, sinon ceux des régions et des départements.

À l'horizon 2017, 45 % des élus envisagent une baisse des dépenses d'investissement plus forte qu'aujourd'hui, et 19 % une baisse identique. Pour le fonctionnement, la baisse serait plus forte pour 36 % des élus, et identique pour 30 %. La hausse de la fiscalité serait équivalente pour 27 % et plus forte pour 22 %, et celle de l'endettement respectivement pour 22 % et 20 %. Notons qu'une forte proportion d'élus déclare ne pas le savoir.

Mme Adeline Merceron, directrice de clientèle à l'Ifop. – Pour l'avenir, les deux risques les plus importants d'ici à 2017 sont une baisse des investissements pour les trois quarts des élus, notamment ceux des communes, mais beaucoup moins pour ceux des départements ; le deuxième risque est le désengagement dans certains secteurs, pour 39 %, là aussi les départements sont en retrait. Ces derniers ainsi que les régions semblent davantage craindre l'érosion du taux d'épargne brute, le déficit et la dégradation de la capacité de désendettement. Les deux tiers des élus craignent des difficultés financières à l'avenir – quelle que soit la taille des communes ; les représentants des régions sont un peu plus optimistes. Les secteurs les plus touchés sont les équipements et l'urbanisme à 71 %, en particulier pour les communes, les subventions aux associations à 45 %, de manière homogène pour toutes les collectivités, les services administratifs et

le personnel à 32% - mais 58 % pour les régions et 41 % pour les départements. Viennent ensuite le développement économique, en particulier pour les communes, la culture, l'éducation et les services sociaux.

À partir du *verbatim* des élus, nous avons constitué un nuage de mots représentant les principales activités affectées par la baisse des dotations. La première occurrence est la voirie, suivie de près par les travaux, puis par l'entretien des bâtiments communaux ou le non-remplacement du personnel. Si nous les classons par grands thèmes, la première activité touchée correspond effectivement aux travaux et à l'entretien de la voirie, la seconde au fonctionnement et au personnel, la troisième à l'entretien et à la rénovation des bâtiments, avant l'urbanisme ou les projets liés à la vie scolaire ; les autres font preuve d'une grande dispersion.

Les élus municipaux et d'EPCI à 61 % n'envisagent pas de fusion - qui préserverait pourtant leurs dotations - mais cette idée pourrait faire son chemin puisqu'un quart d'entre eux y pensent, en particulier dans les petites communes. Il s'agirait, dans 81 % des cas, de fusionner avec des communes. Les élus sont plus réceptifs à la mutualisation, déjà engagée pour 41 % d'entre eux, dont 34 % envisagent d'y recourir à nouveau, mais 7 % sont restés sur leur faim. Un tiers y réfléchissent ; seuls 18 % d'entre eux ne l'envisagent pas. Les élus régionaux sont 75 % à l'avoir engagée, mais les élus départementaux ne sont que 37 %. Les communes importantes sont plus nombreuses, logiquement, à l'avoir expérimentée.

Les attentes vis-à-vis de l'État sont multiples : un quart des élus veulent un nouveau calendrier pour étaler dans le temps la baisse des dotations, surtout dans les départements et les communes ; un quart réclament une simplification de la fiscalité, notamment dans les régions et les communes ; un quart souhaite une DGF entièrement péréquatrice. La réponse « autre » a permis aux élus de s'exprimer de façon virulente et dans toutes les directions, notamment en réclamant le maintien des dotations actuelles ou la baisse du train de vie de l'État...

M. Frédéric Dabi, directeur général adjoint de l'Ifop. - Nous préparons une typologie des élus, définissant des élus résignés, légitimistes, inquiets -même si l'inquiétude est une caractéristique presque générale - que nous vous fournirons en début de semaine prochaine.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Merci pour ce travail très intéressant. Au-delà du simple ressenti, comment agir sur les dépenses de fonctionnement, notamment sur la masse salariale ? Je suis personnellement engagé sur ce sujet particulièrement brûlant pour les collectivités territoriales, et je finaliserai demain, dans ma collectivité, un dialogue avec les organisations syndicales sur l'application effective des 35 heures. J'ai aussi échangé avec elles sur l'absentéisme. Nous signerons vraisemblablement un accord avec toutes les organisations syndicales sauf une.

Je donne d'abord la parole aux rapporteurs des travaux sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017.

M. Philippe Dallier, rapporteur. - Ces résultats sont intéressants mais peu surprenants. Nous y retrouvons notre préoccupation principale : le risque d'une forte réduction des dépenses d'investissement. On note des différences entre catégories de collectivités, les régions s'inquiétant moins que les communes.

Vous avez regretté que 1 500 questionnaires soient revenus incomplets, mais le taux de réponse, qui dépasse largement les 5 % habituels pour ce type de consultation, peut être considéré comme satisfaisant.

M. Frédéric Dabi, directeur général adjoint de l'Ifop. - Oui, c'est un très bon résultat, en particulier en plein mois de mai.

M. Antoine Lefèvre. - En effet, pour cette période, c'est bien !

M. Philippe Dallier, rapporteur. - Cette consultation confirme mes craintes. Je suis davantage surpris par la connaissance toute relative qu'ont les élus de leur avenir proche. Autant je l'aurais comprise avant la notification de la DGF -même à la commission des Finances, nous avons du mal à l'évaluer-, autant chacun sait désormais ce qui l'attend pour 2016 et 2017, à *epsilon* près, sauf peut-être dans les petites communes.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - Ce questionnaire est une bonne illustration de l'utilité d'interroger les élus locaux ; cette méthode devrait être davantage employée, car la collecte d'expériences personnelles est insuffisante. Nous avons une vraie vision de ce que pensent les élus locaux, pour chaque niveau et taille de collectivité.

Cela nous interpelle, ainsi que les gouvernements successifs : les élus locaux sont de plus en plus perdus en matière de gestion de leurs ressources financières. À leurs yeux, la situation financière des communes est tellement compliquée qu'ils ont du mal à appréhender correctement la situation. Nous devons simplifier et mieux communiquer. Ces résultats prouvent que toute la paperasserie reçue des préfetures, voire de certaines associations d'élus, est mal absorbée, voire ne l'est pas du tout.

Les effets de la diminution des ressources financières des collectivités territoriales sont perçus comme devant se poursuivre après 2017, leurs impacts durables entraîneront d'autres conséquences pour les collectivités et l'économie.

M. Charles Guené, rapporteur. - Je partage l'avis du président et des autres rapporteurs. Nous ne sommes pas surpris par ce qui est ressenti ou pressenti. Le taux de réponse est d'autant plus satisfaisant que l'Association des maires de France (AMF) avait réalisé, dans la même période, une enquête similaire, quoique plus simple, et qu'il est parfois compliqué pour les élus de répondre à de telles enquêtes successivement.

Je suis un peu déçu, car dès que les questions sont plus techniques, les élus ne s'y attardent pas suffisamment. Ce n'est pourtant pas si difficile d'indiquer l'effet de la diminution des dotations ou de la péréquation en points de fiscalité : une règle de trois est à la portée de tous ! Si les élus avaient pleinement connaissance de la situation, les résultats seraient pires.

D'où le troisième volet de nos travaux : que faire ? Une solution simple consisterait à limiter la diminution des dotations. Mais tout tourne autour du système fiscal, actuellement en pleine réforme, qui est sédimenté, sans aucune logique. Nous devons faire des préconisations de plus en plus ciblées.

M. Michel Le Scouarnec. - Mercredi dernier, lors d'une réunion de parlementaires avec le bureau de l'Association des maires du Morbihan à laquelle je participais, nos interlocuteurs nous ont fait part de leurs difficultés actuelles et de leur peur de l'avenir, de leur besoin de stabilité et surtout d'étaler des baisses de dotations trop dures et trop rapides, pour plus d'équité. Selon le maire de Vannes, qui n'est pas de mon bord politique, la DGF de sa commune s'élèverait à 192 € par habitant, contre 800 € à Levallois-Perret ! Si telle est la vérité, c'est terrible. Il faut donc étaler et retravailler la péréquation pour plus de justice. Je confirme que cette consultation reflète bien les craintes des maires.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Merci d'avoir précisé - car c'est important - qu'il s'agissait d'une consultation, et non d'un sondage. Notre délégation s'est saisie d'un sujet essentiel. Est-il anxiogène d'avoir mal ? Oui, à l'évidence.

Remettons la situation en perspective : le sentiment diffère selon les collectivités territoriales. D'après votre consultation, ce sont les communes, et les petites communes en particulier, où l'on en arrive « à l'os » et dont les marges de fonctionnement sont déjà très limitées, qui éprouvent le plus de craintes. Les régions ou les départements, du fait de leur taille, n'envisagent pas l'avenir plus sereinement - voyez la dette publique ! - mais disposent encore de marges de manœuvre.

La vraie question ne porte pas sur la diminution des dotations, mais sur la durée de cette diminution. Quelle solution peut être acceptée par chaque niveau ? Certaines collectivités se trouvent en difficulté en raison du contexte structurel : ainsi, depuis douze ans, les gouvernements successifs ont fait porter aux départements tout le poids de la politique de solidarité nationale. Mais par quel niveau de collectivité celle-ci - revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA), politique de handicap - doit-elle être financée ? Certes, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), consacrée aux investissements, a augmenté substantiellement.

J'en reviens à l'interrogation de notre président. Dans ce contexte si difficile pour les collectivités, qui perdure quel que soit le gouvernement,

nous devons poser des questions iconoclastes et difficiles. Longtemps présidente d'un conseil général, j'ai interrogé les syndicats des techniciens, ouvriers et du personnel de service (TOS) sur les raisons de l'absentéisme accru dans cette catégorie par rapport à d'autres. Le métier est difficile, m'ont-ils répondu ; mais n'est-il pas au moins aussi difficile de déneiger les routes ou de recevoir des personnes en difficulté sociale ? Nous avons ensuite défini ensemble certaines règles et la situation s'est améliorée.

La situation du pays nous impose de poser ces questions délicates, de faire ces choix que nous devons étaler dans le temps, en tenant compte des différentes situations, sans pénaliser les collectivités les plus fragiles...

M. Jean-Marie Bockel, président. - D'où l'importance du troisième volet que nous allons engager.

M. Christian Manable. - J'abonde dans le sens de mes collègues : ces résultats m'ont peu surpris ; les réponses seraient aussi prévisibles si l'on demandait à nos concitoyens s'ils préfèrent être en bonne ou en mauvaise santé ou s'ils souhaitent payer plus d'impôts !

Ce qui est fondamental, c'est le sens à donner à la réduction des dotations de l'État. Nous devons nous projeter dans l'avenir, conscients du risque que la dette publique s'accroisse pour les générations futures. Des mesures certes dures ont été prises, sur une période trop courte, mais le précédent président de la République avait aussi envisagé, je le rappelle, une diminution des dotations de l'État aux collectivités, sans avoir le temps de la mettre en œuvre.

Président d'un conseil général pendant sept ans et élu local durant un quart de siècle, j'ai toujours milité pour un fonds de solidarité nationale qui évite les ruptures d'égalité entre les citoyens. Retrouvons le chemin que prit le Conseil national de la résistance dans la France à genoux, meurtrie et décimée de 1945 : celui de la solidarité nationale. Retrouvons cette solidarité, en particulier pour le RSA. Entendons cette demande d'une péréquation plus forte entre les collectivités. Les restrictions financières ont cette vertu d'obliger les élus locaux à réviser chaque ligne budgétaire, à être plus attentifs que lorsque l'argent public abondait.

M. Philippe Dallier, rapporteur. - J'ai moi-même répondu à cette consultation en tant qu'élu local. À la question sur la nécessité de la réduction des dotations j'ai répondu de façon positive car, en tant que parlementaire, je suis conscient de cette nécessité. Pourquoi avons-nous lancé cette consultation ? Car le gouvernement, lorsqu'on échange avec lui, prétend que la diminution des dotations est soutenable pour tout le monde. Récemment, lors des questions ciblées, il a affirmé que cela ne représentait que quelques pourcents des dépenses de fonctionnement, alors que le parlement l'alertait sur la réduction des investissements et ses conséquences sur la croissance et l'emploi.

L'intérêt de cette enquête, c'est de montrer que, quels que soient les leviers, l'investissement est le premier touché. Deux tiers des collectivités, et en particulier les communes de plus de 10 000 habitants, seront en-dessous du seuil suffisant d'épargne nette d'ici 2017. Cette consultation nous servira dans les futures négociations du projet de loi de finances et de la réforme de la DGF – de véritables bouteilles à l'encre – qui accroissent l'angoisse des élus locaux. Cette consultation, au lieu d'enfoncer des portes ouvertes, est intéressante et utile. Elle montre que nos inquiétudes sur l'investissement public sont justifiées. Que faire ? Il faut jouer sur la péréquation.

Mme Caroline Cayeux. – Cette étude corrobore celle que nous avons réalisée avec l'association des Villes de France, qui montre que les maires ont le sentiment que l'État leur demande de faire ce qu'il n'a pas fait : les restrictions budgétaires, les coupes dans les services publics... La réduction particulièrement brutale des dotations décidée à partir d'avril 2014, sans avoir été annoncée clairement, concerne beaucoup d'élus locaux qui se sont engagés à ne pas toucher à la pression fiscale et qui se retrouvent particulièrement démunis pour assurer leurs projets d'investissement et de fonctionnement.

Lors d'un déplacement pour l'association dans une autre région, j'ai constaté la diminution de ces dépenses. La presse se fait l'écho de l'arrêt de festivals, de l'interruption de programmes municipaux ou départementaux. C'est la vie économique globale qui sera totalement bousculée, à cause du dogme de Bercy selon lequel un surplus de dotation augmenterait les dépenses de fonctionnement. Mais nous avons le sens des responsabilités !

Certes, réduire la voilure est très difficile. Aller plus loin risquerait de remettre en cause le statut de la fonction publique, alors que toute entreprise privée peut réorienter régulièrement sa politique de personnel. Nos collectivités sont obligées de présenter un budget en équilibre, c'est la quadrature du cercle ! Trimestre après trimestre, j'examine avec ma direction des finances comment parvenir à l'équilibre budgétaire en 2017, qui ne sera probablement atteint qu'en 2020. Mes collègues sont contraints d'arbitrer parmi ces difficultés incommensurables mais croissantes. Merci pour ces informations de grande qualité.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous avons fait réaliser une analyse précise des conséquences de la baisse des dotations par le cabinet Michel Klopfer. Il ne s'agit pas de critiquer le gouvernement ou telle ou telle étude. Le constat est clair : une part importante des collectivités se trouvera dans le mur. Face à cela, il est important de faire le lien avec les élus locaux et de transmettre un certain nombre de messages. Certes, il faut faire des économies, mais on ne peut pas rester sans réagir. La fusion des régions réduira les dépenses de l'État, la DGF sera réformée, mais le pire interviendra après 2017. Il est du devoir du parlement de préparer cela.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je remercie les représentants de l'Ifop, nos rapporteurs et tous nos collègues. Cette démarche est utile. Nous devons, en tant qu'élus locaux, nous remettre en question et explorer ces sujets, comme nous le faisons dans nos collectivités, par le dialogue social, sur les 35 heures ou l'absentéisme.

Cette étude nous servira dans les négociations à venir, dans les réflexions avec les associations d'élus, avec l'AMF, qui doivent se poursuivre. Le combat continue. Cette étude sera d'autant plus utile quand l'ensemble de notre travail sera publié et diffusé, pour consolider les positions des territoires face à une certaine morgue, à l'idée reçue que nous serions laxistes, que nous déciderions au fil de l'eau. Non : nous faisons des efforts, nous innovons et nous nous remettons en question. Le maintien de réductions excessives entraînera des conséquences graves pour notre pays.

5. Extraits de l'audition du 31 mars 2015 (M. Bargeton, adjoint à la Maire de Paris en charge des finances)

Mardi 31 mars 2015, sous la présidence de M. Jean-Marie Bockel, président, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation auditionne M. Julien Bargeton, adjoint à la Maire de Paris, chargé des questions relatives aux finances, au suivi des sociétés d'économie mixte, aux marchés publics, aux concessions et à la politique des achats.

M. Jean-Marie Bockel, président. - J'ai le plaisir d'accueillir M. Julien Bargeton, adjoint à la Maire de Paris en charge des finances. Je rappelle que les auditions d'aujourd'hui se situent dans le cadre des travaux des trois rapporteurs, MM. Philippe Dallier, Charles Guéné et Jacques Mézard. Elles doivent permettre d'analyser l'important relèvement des tarifs de stationnement adopté par le Conseil de Paris en décembre dernier. Cette mesure a eu un fort écho médiatique et est emblématique des situations que doit explorer le deuxième volume du rapport d'information sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017. Le premier volume, publié en novembre 2014, a analysé, à partir d'une étude financière du cabinet Klopfer, l'impact de la baisse des dotations de l'État. La nouvelle étape des travaux est consacrée aux décisions concrètes prises par les élus locaux pour s'adapter à ce nouveau contexte, qu'illustre aujourd'hui la hausse des tarifs de stationnement de la Ville de Paris, même si d'autres motivations - environnementales notamment - existent. Au Sénat, comme dans nos collectivités territoriales, nous sommes d'ailleurs également engagés sur les enjeux de transition énergétique.

M. Julien Bargeton, adjoint à la Maire de Paris, chargé des finances. - Je vous remercie de votre invitation. Vous connaissez le contexte financier des collectivités territoriales. Concernant le budget pour 2015 de la Ville de Paris, puisque la mesure visée par les travaux d'aujourd'hui concerne cet exercice, il est caractérisé par une baisse des dotations de 216 millions d'euros. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est passée, en seulement quelques années, d'un niveau de 1,3 milliard d'euros à 975 millions d'euros. Parallèlement, la péréquation a crû de 70 millions d'euros. Nous avons donc dû compenser un différentiel de 286 millions d'euros sur 8 milliards d'euros de budget de fonctionnement. Enfin, le contexte est également marqué par une hausse des dépenses inéluctables, telles la masse salariale ou les dépenses sociales, qui ont augmenté globalement de 70 millions d'euros.

M. Philippe Dallier, rapporteur. - Vous tenez donc un raisonnement global concernant non seulement le budget de la ville mais aussi celui du département ?

M. Julien Bargeton, adjoint à la Maire de Paris, chargé des finances. - Tout à fait : nous avons fusionné les deux budgets pour

l'adoption par le Conseil de Paris, tout en respectant les deux normes comptables.

Pour faire face à ces défis, nous avons prévu un plan d'économies de 130 millions d'euros en 2015, et avons opté pour une hausse de certaines recettes : 40 millions d'euros provenant d'une augmentation de la taxe de séjour, 15 millions d'euros issus d'une hausse de la part de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, et 50 millions d'euros provenant de la hausse des droits de stationnement. Enfin, nous avons modifié quelques grilles tarifaires, ce qui devrait nous rapporter environ 10 millions d'euros. N'oublions pas de signaler une bonne nouvelle puisque la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) devrait rapporter plus que prévu en 2015.

Le contexte financier est très compliqué car il est marqué à la fois par une baisse des dotations, par une hausse de la péréquation pour certaines collectivités, mais aussi par plusieurs facteurs tels que l'incertitude relative aux recettes de la fiscalité économique ou la fiscalité immobilière, ainsi que le caractère inéluctable de certaines dépenses. Dans un tel contexte, je rappelle que les recettes issues du stationnement à Paris ne représentent que 110 millions d'euros en 2015, soit 1,5 % du budget. La question des tarifs de stationnement n'est donc pas un enjeu budgétaire. Le récent pic de pollution que nous avons connu pendant une semaine montre que cette mesure s'inscrit dans la logique de la politique de déplacement qui doit permettre de décourager l'utilisation d'un véhicule thermique personnel dans la zone dense.

Sur 140 000 places de stationnement, on en compte 80 000 pour le stationnement résidentiel. Notre objectif est de faire descendre les voitures dans des ouvrages de la ville en sous-sol afin de dégager l'espace public pour accueillir les visiteurs, notamment les professionnels. Il s'agit là d'une politique de fluidité ambitieuse, à laquelle contribuent déjà plusieurs systèmes tels que les Vélib', Autolib', ou les transports en commun, qui constituent une bonne alternative. D'ailleurs, seuls 40 % des ménages parisiens possèdent un véhicule et la circulation a été réduite de 25 % en dix ans.

Le tarif résident est toujours inférieur à son niveau de 2001. Avec un coût de 1,5 € par jour et de 9 € par semaine de stationnement résident, Paris pratique des tarifs inférieurs à ceux que l'on trouve dans plusieurs grandes villes de France. En outre, ces tarifs s'accompagnent de politiques de services comme par exemple le paiement par smartphone.

Pour résumer, cette politique tarifaire - qui ne constitue pas un enjeu budgétaire - est à rapprocher de la politique de déplacement souhaitée à Paris : il s'agit de passer d'une conception de la voiture que l'on possède à celle de la voiture comme service que l'on utilise.

M. Charles Guené, rapporteur. – Nous vous remercions pour la clarté de cet exposé. Pourriez-vous compléter cette présentation budgétaire en nous indiquant le montant global de la fiscalité économique et celle des ménages, ainsi que les variations prévues entre 2014 et 2015 ? Étant donné que la situation devrait évoluer de la même façon en 2016 et 2017, avez-vous une stratégie pluriannuelle ? Prévoyez-vous de faire à nouveau des économies à la même hauteur ou d'utiliser les mêmes leviers de recettes ?

M. Julien Bargeton, adjoint à la Maire de Paris, chargé des finances. – Parmi les éléments chiffrés que je peux vous donner figure la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont la recette s'élève à 1,402 milliard d'euros. Cette cotisation est complexe à appréhender car elle connaît des variations inexplicables, qui peuvent découler de phénomènes d'optimisation de la part des entreprises, notamment des banques et des assurances. On a eu en 2013 une augmentation de 190 millions d'euros, puis en 2014 une baisse de 190 millions d'euros et, en 2015, à nouveau une hausse de 170 millions d'euros. On observe donc une variation particulière de la CVAE, non liée au cycle économique, et qui soulève des difficultés pour nos projections pluriannuelles.

Les taxes foncières rapportent 988 millions d'euros, la taxe d'habitation 750 millions d'euros, la contribution foncière des entreprises environ 310 millions d'euros et les droits de mutation rapportent 1,120 milliard d'euros.

Au total, la fiscalité locale, avec les fiscalités directes et indirectes, rapporte environ 5,473 milliards d'euros en 2015, pour une hausse qui était de 7 % d'une année sur l'autre. Il faut préciser que nous n'avons pas joué sur les taux, du fait de l'engagement de ne pas augmenter les taux de la fiscalité directe locale entre 2014 et 2020. Ces taux ont très peu augmenté depuis 2001, avec seulement deux hausses entre 2008 et 2009.

Concernant les projections pluriannuelles, nous ne savons pas encore comment seront construits les budgets 2016 et 2017. Sans doute faudra-t-il continuer à faire des économies. Cela peut être difficile, même si nous avons mis en place une stratégie ne prévoyant aucune création nette d'emplois, en dehors des ouvertures d'équipements qui sont compensées par des redéploiements. Cependant, cet exercice a des limites puisque la masse salariale dépend de facteurs exogènes, tels que la revalorisation des catégories C, les salaires minimum, le point de la fonction publique et les cotisations employeurs.

Les péréquations représentent un budget nouveau, créé il y a trois ans et se situant à un niveau important. En effet, les fonds de péréquation pour la Ville de Paris sont de 450 millions d'euros. Même si nous pouvons espérer une amélioration de la situation économique et donc une baisse des dépenses sociales, je constate une forte inertie, notamment avec une allocation personnalisée d'autonomie (APA), une prestation de

compensation du handicap (PCH) et un revenu de solidarité active (RSA) qui continuent de progresser.

Nos leviers sont limités car nous avons déjà utilisé les dispositifs légaux relatifs aux taxes de séjour et sur les résidences secondaires, et nous ne pouvons aller au-delà de ce que permet le Code général des impôts.

En revanche, nous attendons un certain nombre de mesures de la part de l'État, notamment en matière de normes comptables. Je pense aux amortissements des subventions d'équipement qui pèsent sur les dépenses de fonctionnement alors que ces contributions servent à financer de l'investissement - ordures ménagères ou transports avec le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Cette règle mériterait à mon sens d'être corrigée, ce qui permettrait de disposer d'autres leviers.

Nous souhaitons également avoir plus de visibilité sur l'évolution des dotations. En outre, cet exercice rencontre des limites dès lors qu'il ne s'accompagne pas d'une réforme des finances locales. Dotations et fiscalité sont deux sujets qu'il faut traiter conjointement. Il me semble nécessaire de stabiliser les dotations et d'arrêter les hausses importantes de péréquation. Pour ce qui concerne la Ville de Paris, il faudrait en tous cas orienter les péréquations vers la métropole.

Nous demandons également le retour des prêts à taux zéro, puisque l'État a annoncé la volonté de relancer l'investissement. Or l'investissement des collectivités territoriales correspond à 70% de l'investissement public en France, qui crée, à Paris, 30 000 emplois directs et indirects. Il est essentiel de pouvoir continuer à investir, et nous demandons d'être aidés sur ce point.

Ainsi, comme vous pouvez le constater, nous expertisons toutes les pistes, en dépenses comme en recettes, pour pouvoir construire les budgets de 2016 et 2017.

M. Philippe Dallier, rapporteur. - Nous sommes tous inquiets, au-delà de nos étiquettes politiques, de la difficulté qu'ont rencontrée les collectivités locales à équilibrer leurs dépenses pour 2015. Cette situation risque de se reproduire en 2016 et en 2017.

L'étude Klopfer accompagnant le premier volume de notre rapport a montré que, d'ici 2016-2017, les deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants vont se trouver dans une situation financière difficile du fait de la baisse de la DGF. Pour y remédier, il est possible de faire des économies en fonctionnement, ce que vous avez commencé à faire, ou encore d'augmenter les recettes. Mais si la Ville de Paris peut jouer sur les tarifs de stationnement et sur la taxe de séjour, beaucoup d'autres communes n'ont pas cette possibilité.

Concernant le risque de la baisse de l'investissement des collectivités locales, vous demandez une aide de l'État, avec par exemple un retour du taux zéro. Dans les hypothèses présentées, envisagez-vous de réduire en

volume les investissements de la Ville de Paris ou pensez-vous pouvoir tenir le programme envisagé avec une progression ou une stabilisation de ces investissements ?

M. Julien Bargeton, adjoint à la Maire de Paris, chargé des finances. - C'est effectivement un sujet très important. La Ville de Paris disposait auparavant d'une épargne de gestion élevée, qui diminue très fortement dans notre budget de 2015. En effet, en 2014, l'épargne brute était de 580 millions d'euros. Les recettes réelles d'investissement s'élevaient à 685 millions d'euros. Cela nous donnait une capacité de financement des investissements de 1,266 milliard d'euros. Or, comme nos investissements s'élevaient à 1,530 milliard, nous avons une capacité d'autofinancement de 83 %. En moyenne, la Ville de Paris a ainsi financé 80 % des investissements par l'épargne ou par les recettes d'investissement.

En 2015, ce n'est plus du tout le cas, puisque nous passons à une épargne brute de 350 millions d'euros, ce qui traduit directement la situation que vous décrivez. En effet, dès lors que nous n'augmentons pas les impôts directs locaux et que les dotations baissent, il reste deux choix : soit la dette, soit l'investissement.

La Maire de Paris a fait très clairement le choix de ne pas toucher à l'investissement. Elle a ainsi annoncé un programme d'investissement de 10 milliards d'euros, ce qui nous permet de rester dans la situation de la précédente mandature, avec près de 1,6 milliard d'investissement par an. Mais ce choix va se traduire par une progression de l'endettement de la Ville de Paris. Il est vrai que cet endettement était jusqu'ici très faible en comparaison d'autres collectivités. Nous progresserons dans la même proportion que durant les précédentes mandatures, mais avec une dette de départ d'environ 4 milliards d'euros.

Nous ne pouvons pas toucher à l'investissement, non seulement parce qu'il s'agit d'un des engagements pris devant les Parisiens, mais aussi parce que l'investissement finance logements et transports -ce qui est indispensable dans une métropole dense. L'investissement est également un levier de développement économique, d'attractivité de la Ville de Paris. En outre, il permet de créer des emplois et de maintenir l'activité de nos entreprises, notamment dans le BTP, donc au-delà de la ville.

À partir de là, le choix a été très clair. Le curseur sur lequel nous allons jouer ne sera ni l'impôt, ni la réduction de l'investissement. Nous allons utiliser la marge qui est la nôtre en épargne brute et assumer une hausse maîtrisée de l'endettement. Cela traduit la réalité financière dans laquelle nous sommes placés. Le choix de la Maire de Paris est de faire porter l'effort sur le fonctionnement et de ne pas toucher aux investissements, voire de les accélérer.

M. Jacques Mézard, rapporteur. - J'ai été rassuré sur la situation financière de la Ville de Paris. Ce que vous nous avez exposé est clair : il y a

une baisse des dotations, pas d'augmentation des taux, et vous maintenez l'investissement. Vous arrivez finalement à tenir votre budget sans grande difficulté du fait d'une augmentation de la recette fiscale sans augmentation des taux de 7 %, c'est-à-dire environ 400 millions d'euros, alors que la baisse des dotations ne représente que 60 % de cela. Après ce constat, nous envions votre situation, malgré la volatilité de la CVAE. Je rappelle d'ailleurs qu'en 2010 on nous avait promis une augmentation annuelle de 4% du rendement de cette cotisation. Dans ce contexte, que pensez-vous de la hausse de péréquation à venir ?

M. Charles Guené, rapporteur. - C'est une question importante et vous nous avez indiqué que vous souhaitiez orienter la péréquation vers la métropole.

M. Julien Bargeton, adjoint à la Maire de Paris, chargé des finances. - La fiscalité n'avait pas beaucoup progressé jusque-là. Il est vrai que sur les dernières années on constate une augmentation, liée à l'évolution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à des effets de glissement de la fiscalité immobilière, mais en réalité elle n'a augmenté que de 0,2 % entre 2012 et 2013, passant de 5,121 milliards à 5,130 milliards et de 0,2 % entre 2013 et 2014, passant de 5,130 milliards à 5,141 milliards.

Au regard de la péréquation, la Ville de Paris est extrêmement solidaire, ce qui me paraît tout à fait légitime, et je remarque d'ailleurs que les métropoles, qui créent des richesses, jouent un rôle analogue à celui de la capitale dans les territoires en redistribuant des revenus. Bien sûr, il faut que la progression de la péréquation soit respectueuse des objectifs de solidarité et qu'elle soit admissible pour toute collectivité. En clair, il ne faudrait pas qu'elle vienne pénaliser le rôle que jouent les métropoles en France. À mon sens, il faut éviter que les baisses de dotation et les hausses de péréquation viennent freiner le rôle moteur exercé par certaines collectivités, en particulier sur l'investissement public local. Avec 70 millions d'euros de plus par an, c'est tout de même très important. Il ne s'agit ni de vous rassurer ni de vous inquiéter, mais je rappelle que les obligations légales positionnent l'épargne brute à Paris autour de 320 millions d'euros. Or, dans le budget 2015, nous sommes à 350 millions d'euros, donc même une ville telle que Paris se rapproche du niveau d'épargne brute minimale.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Merci d'avoir bien voulu répondre aux questions des rapporteurs, qui ont souhaité sortir du seul périmètre de la question du stationnement, dans la mesure où leur rapport porte sur le sujet plus large de la baisse des dotations de l'État. Je me tourne maintenant vers nos autres collègues qui ont des questions.

M. Alain Richard. - D'une part, j'aimerais savoir quel est le mécanisme qui produit cette recette supplémentaire, et comment celui-ci évolue par rapport au système des amendes de stationnement et à leur répartition. La Ville de Paris est-elle en mesure, dès l'année 2015, de

transformer un système d'amendes de police dont le produit est affecté à l'État, en une recette locale ?

D'autre part, nous sommes un certain nombre ici à avoir en mémoire une intervention du Premier ministre de l'époque, Jean-Marc Ayrault, en 2013, dans laquelle il nous expliquait que la transformation des amendes de police en tarifs municipaux était une des clés du financement du plan de mobilisation régionale pour les transports. La Ville de Paris s'inscrit-elle dans cette démarche ?

M. Georges Labazée. - Les propositions de la Ville de Paris que vous venez de nous exposer, en tant que modèle de gestion du stationnement et des transports, sont-elles transposables à d'autres villes en France ? Dans la même perspective, d'autres villes européennes se sont-elles inspirées des dispositifs que vous avez mis en place dans ce domaine ?

M. René Vandierendonck. - Est-ce que vous nous confirmez ce que votre collègue adjoint au Maire de Paris en charge des transports, des déplacements et de l'espace public, avait officiellement indiqué en décembre dernier, à savoir la candidature de Paris pour faire partie des premières villes qui assureront, dès 2016, la préfiguration du système mis en place à l'initiative de notre collègue Louis Nègre au Sénat, dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) : la substitution des amendes de stationnement par des redevances « post-stationnement » ?

Vous avez évoqué -et vous êtes dans votre rôle- le prisme financier. Or, la politique de la Ville de Paris semble en réalité davantage motivée par des objectifs d'organisation de la mobilité de ses habitants - politique qui s'articule d'ailleurs avec des décisions du conseil régional, comme en témoignent les dernières mesures concernant le « Pass Navigo » - que par des préoccupations budgétaires. Dès lors, quelles sont dans votre politique, les parts respectives entre les objectifs financiers et les objectifs de mobilité durable ?

M. Julien Bargeton, adjoint à la Maire de Paris, chargé des finances. - Pour répondre à vos questions, la hausse attendue des recettes de stationnement provient uniquement de la hausse des tarifs résidentiels, des tarifs visiteurs et des tarifs des cars de tourisme. Nous avons agi sur tous les curseurs disponibles. Pour 2015, il n'y a donc pas de prise en compte d'éventuelles réformes, comme celle de la dépenalisation des amendes de stationnement que vous évoquez. Nous n'avons d'ailleurs pas touché aux tarifs des parkings, car la réalité c'est que les parkings résidentiels parisiens, notamment ceux des bailleurs sociaux, ne sont pas complets en raison du faible taux de motorisation des ménages. En agissant uniquement sur ces curseurs, nous devrions atteindre un niveau de recettes de 100 à 110 millions d'euros en 2015, contre 65 millions d'euros en 2014.

La réforme du stationnement à laquelle vous faites référence n'interviendra qu'en octobre 2016, et nous y sommes favorables sous réserve de quelques inquiétudes. On nous dit que deux heures de stationnement maximum seront autorisées au forfait. Je le dis immédiatement : si c'est deux heures, cela ne fonctionnera pas du tout à Paris, où le taux de respect est de 15 % seulement – contre 30 % en moyenne en France –, ce qui implique que 85 % des utilisateurs parisiens ne paient pas le stationnement. Avec seulement 15 % de taux de respect, nous disposons de 100 millions d'euros de recettes. Aussi, imaginez ce qu'il en serait si nous avions des taux de respect identiques à ceux de Londres ou de Madrid, qui avoisinent les 90 %. Je me permets cette précision – un peu en forme de provocation – car je sais que vous allez auditionner juste après moi un représentant d'automobilistes. Ceux-ci – il faut le dire – ne respectent pas, en grande majorité, leurs obligations de paiement liées à l'occupation du domaine public. Cela s'explique par un risque globalement faible d'être verbalisé. Il y a là un vrai sujet et il faut que cette réforme soit dissuasive, c'est-à-dire qu'elle permette d'accroître ce taux de respect. S'agissant du traitement des contentieux, il y a également un problème technique qui ne facilite pas la mise en place de cette réforme.

La réforme évoquée n'est pas seulement une question de recettes financières pour la ville, c'est aussi un enjeu très lourd en matière de libération des places de stationnement, et vous savez à quel point la fluidité est importante pour les personnes venant de l'extérieur de Paris, en particulier pour les professionnels qui ont besoin de trouver des places de stationnement. Nous avons donc besoin, non pas pour des raisons financières, d'optimiser l'utilisation de l'espace public rare car, comparée à d'autres métropoles, Paris est une ville dense et étroite.

S'agissant du modèle parisien comme source d'inspiration, je ne peux que l'espérer car nous avons des objectifs très ambitieux, par exemple en matière de sortie du diesel à l'horizon 2020. Mais, sur tous ces sujets, nous nous inspirons également d'autres villes qui sont en avance, qu'elles soient françaises ou européennes, car toutes sont confrontées en réalité au même problème, celui de la qualité de l'air. Or, si des progrès ont été enregistrés à Paris depuis dix ans, une vraie difficulté subsiste autour des particules fines, en particulier au moment des épisodes de pollution ; ceci constitue un véritable enjeu de santé publique. Je le répète, nous avons tout intérêt, entre collectivités territoriales, à nous nourrir des expériences des uns ou des autres car, en définitive, nous sommes confrontés aux mêmes difficultés.

(...)

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous vous remercions pour ces éclairages très instructifs, qui ne manqueront pas de nourrir les réflexions de nos collègues.

M. Charles Guené, rapporteur. - J'ajouterai que nous avons essayé, à travers cette audition, de répondre à deux préoccupations qui intéressaient particulièrement nos collègues : d'une part, celle de l'évolution globale des finances locales dans le cadre de la baisse des dotations et, d'autre part, le sujet plus particulier de la hausse des tarifs de stationnement de la Ville de Paris.

M. Julien Bargeton, adjoint à la Maire de Paris, chargé des finances. - C'est effectivement un sujet crucial. La Ville de Paris va être confrontée à 215 millions d'euros de baisse de sa DGF, soit une division par deux, sans compter qu'elle devra gérer 70 millions d'euros de péréquation en plus. C'est un choc énorme et extrêmement dur à soutenir, qui représente près d'un milliard d'euros sur trois ans. Il faut l'admettre, face à ces économies, nous sommes tous en grande difficulté pour construire les budgets à venir.

ANNEXE III : LISTE DES PARTICIPANTS À LA TABLE RONDE DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS LOCAUX

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Jean-René Lecerf, président de la commission finances locales de l'ADF, président du conseil départemental du Nord, conseiller municipal de Lille

M. Thierry Carcenac, sénateur du Tarn, vice-président de la commission finances locales de l'ADF

Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement de l'ADF

M. Thomas Lecomte, conseiller finances de l'ADF

Assemblée des communes de France (AdCF)

M. Claude Raynal, sénateur de la Haute-Garonne, vice-président de la commission finances et fiscalité de l'AdCF, membre du conseil d'administration de l'AdCF, vice-président de Toulouse Métropole

Mme Claire Delpech, responsable finances et fiscalité de l'AdCF

Association des régions de France (ARF)

M. Gilles Mergy, délégué général de l'ARF

M. Jérôme Larue, conseiller finances, fiscalité et droit de l'ARF