

## Finances locales

# Avenir des dotations et de la péréquation

La baisse des concours de l'Etat aux collectivités, que ces dernières ne pourront certainement pas compenser par des hausses d'impôts, vise la réduction des dépenses locales. Les collectivités qui cumuleront les effets de cette décre avec une hausse de leur contribution à la péréquation pourraient militer pour une refonte du système.

### L'AUTEUR



**ÉRIC JULLA,**  
consultant, directeur  
« sud » de Ressources  
consultants finances

**L**es modalités de réduction des dotations aux collectivités doivent être comprises et justes, car s'il y a d'un côté une contribution demandée face à la situation des finances publiques, de l'autre demeure une « impérieuse nécessité » : la péréquation.

## 1. Les modalités envisagées du prélèvement sur les dotations d'Etat

Le prélèvement opéré sur les régions sera assis sur leurs recettes totales, qui aux recettes de fonctionnement ajoutent le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), la majoration de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP), affectée au financement d'infrastructures de transport, la dotation régionale d'équipement scolaire (Dres), ainsi que les crédits du fonds européen de développement régional (Feder). Veut-on pénaliser la Corse, qui bénéficie d'une dotation spécifique de continuité territoriale ?

Le cas des départements est exceptionnel : la minoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sera répartie de manière « péréquée », proportionnellement aux revenus des habitants et inversement proportionnelle au taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB). Il faut y voir la prise en compte des compétences particulières des départements, notamment en matière sociale, dans la contribution qui leur sera demandée, entre 5 et 15 euros par habitant. C'est cependant l'exemple d'une « confusion » entre réduction des dotations et péréquation horizontale. On peut la comprendre tant que n'est pas mis en œuvre un puissant système unifié de péréquation entre départements ; on peut la regretter si elle devait contribuer à l'empêcher.

Enfin, le prélèvement déterminé, pour le bloc communal, en fonction des recettes réelles de fonctionnement des seuls budgets principaux est en réalité assis sur trois grands indicateurs tous croissants avec la population : le potentiel fiscal, l'effort fiscal (croissant par strate de communes, dans

des proportions moins marquées pour l'effort fiscal) et la DGF, elle-même croissante, par habitant, en fonction de la taille de la commune, sous influence du coefficient majorant la population dans le calcul de la dotation forfaitaire.

Le prélèvement, calculé en tenant compte des recettes réelles de fonctionnement, pénalise plutôt les efforts fiscaux, les potentiels fiscaux élevés et les communes ayant une DGF importante. Ces facteurs convergent vers un prélèvement par habitant plus fort, dans les communes urbaines. Il serait, en moyenne de 5 euros par habitant (hors part établissements publics de coopération intercommunale, EPCI) pour les communes de moins de 2000 habitants et de 10 euros par habitant pour les communes de 20000 habitants et plus, pouvant aller jusqu'à près de 13 euros par habitant pour les grandes villes (toujours hors part EPCI).

On ne peut ignorer le fait que les recettes réelles de fonctionnement ne sont pas un indicateur « indépendant des choix locaux de gestion des services publics ». Ainsi, les contributions que versent les communes à un syndicat (nécessitant des recettes inscrites dans le budget communal) seront traitées différemment des contributions fiscalisées mises en place pour d'autres syndicats (hors financement par le budget des membres). L'exclusion des flux financiers des budgets annexes notamment ceux parfois créés pour l'exercice de la compétence « collecte et traitement des déchets » apparaît problématique. Est-il normal que soient favorisées (en excluant les budgets annexes de l'évaluation des recettes) les communes et EPCI ayant « transféré » la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au budget annexe, alors que ceux pour qui la TEOM est recouvrée au niveau du budget principal seraient pénalisés ?

L'indicateur de recettes réelles de fonctionnement ne serait pertinent, pour éviter tout débat sur la justice de la répartition, toute possibilité « d'optimisation », que sous deux conditions :

- une totale étanchéité des flux financiers entre niveaux d'administration locale ;
  - une parfaite homogénéité des modes de comptabilisation budgétaire des services publics locaux.
- Ces conditions ne sont pas pleinement remplies.

### À LIRE

• « **Projet de loi de finances pour 2014** », l'essentiel des mesures impactant les collectivités décryptées par la DGCL.

Site internet : [www.lagazette.fr/202412](http://www.lagazette.fr/202412)

• « **Comprendre les finances publiques locales** », Alain Guengant et Yann Le Meur, Editions Le Moniteur, octobre 2013.

## 2. Baisse des dépenses ou hausse des impôts ?

On peut se demander si le choix de réduire les recettes des collectivités en proportion directe de celles-ci, et donc d'agir plus fortement lorsque les recettes par habitant sont élevées, n'est pas un choix d'action sur... la dépense locale de fonctionnement. Ceci expliquerait aussi l'exception départementale, compte tenu des charges spécifiques que représente le financement des allocations individuelles de solidarité. En effet, les recettes de fonctionnement s'ajustent aux charges qu'elles doivent couvrir. En réduisant les recettes de fonctionnement dans une même proportion pour tous, on pèse directement sur les évolutions possibles des charges de fonctionnement, «là où elles sont». Il s'agit de pousser chacun à diminuer lui-même son propre budget, d'autant plus que cela ne pourra sans doute pas trouver compensation dans une «hausse» de la fiscalité.

Imputer sur la pression fiscale le financement de la réduction de 588 millions d'euros de DGF revient, pour les communes, à augmenter en 2014 les taux d'imposition de 2%, puis 2% encore en 2015. Pour les EPCI, les mécanismes spécifiques de liaison des taux conduiraient à concentrer les effets de réduction des dotations sur la taxe d'habitation (TH) la première année. L'impact est d'environ 3,6% d'augmentation des taux d'imposition en 2014. A partir de 2015, l'effort fiscal supplémentaire pourra être réparti entre TH et cotisation foncière des entreprises (CFE). Pour les départements, «récupérer» par le biais des taux d'imposition (de TFB) le prélèvement de 476 millions d'euros revient à accroître ceux-ci de 4% environ en 2014, puis de nouveau de 4% en 2015. Pour les régions, il n'y a plus de capacité à moduler les taux d'imposition...

Le coût «politique» d'un rattrapage fiscal pourra apparaître trop important. C'est donc bien la diminution corrélative de la dépense, et non une substitution entre dotations et fiscalité qui est visée.

## 3. Réduction des dotations et mécanismes de péréquation

La réduction de la DGF vient en parallèle d'autres processus de péréquation horizontale. Certaines collectivités vont donc voir leurs recettes subir une double, une triple, voire une quadruple atténuation là où d'autres pourront «contrebalancer» la réduction de la DGF avec une progression de l'attribution de fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), de dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ou d'autres concours...

Lorsque leurs effets combinés se traduiront dans les budgets, il est probable que l'on verra naître, sans doute lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2015, des amendements pour limiter l'ampleur de la péréquation horizon-

tale, mais aussi des amendements en sens opposé pour en amplifier l'effet. Pour pallier ce risque, il conviendrait que le prélèvement opéré sur la DGF soit perçu comme une contribution de chacun au redressement des comptes publics parfaitement équitable, et surtout n'entraînant pas d'interférences (ou de remises en cause) avec tous les autres systèmes redistributifs existants.

Si l'on voulait construire un système «neutre», avec d'un côté, un système de péréquation dorénavant exclusivement horizontal, de l'autre une contribution à l'effort de redressement des comptes publics pour toutes les collectivités, alors la clé de répartition du prélèvement sur la DGF la plus simple serait la population. Cela donnerait un montant de 2,80 euros par habitant environ pour chaque région, de 7 euros pour chaque département, et de 12 euros pour le bloc communal, pouvant être réparti au sein de chacun de celui-ci, en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), par exemple.

Le critère de population a un avantage: montrer que chacun a subi le même effort. Mais ce n'est pas le critère de population en lui-même qui est intéressant. C'est ce critère parce que, en parallèle et en corollaire, on s'engagerait à laisser fonctionner un processus transparent de péréquation horizontale, basé sur des critères objectifs et aisément mesurables.

Si, en revanche, tous les sujets interfèrent, aucune solution satisfaisante ne pourra être véritablement trouvée et surtout être admise de tous. Dans ce scénario, la péréquation horizontale serait sacrifiée, parce qu'il sera difficile de construire un consensus permettant de justifier de ponctions plus importantes que la seule ponction sur la DGF pour certaines collectivités. Il existe donc un risque de confusion entre la contribution des collectivités au redressement des comptes publics et les systèmes de péréquation. Pourrait alors naître le réflexe du «j'ai déjà donné».

Or la péréquation horizontale est d'autant plus indispensable que les ressources régressent. C'est bien en effet au moment où les processus correcteurs portés par la répartition de la croissance des moyens ne peuvent plus fonctionner que doit pourtant être comprise et admise cette «impérieuse nécessité» de la péréquation horizontale.

### RÉFÉRENCES

- **Projet de loi de finances pour 2014.**
- **Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.**
- **Pacte de confiance et de responsabilité présenté aux collectivités par le Premier ministre, à Matignon le 16 juillet 2013.**

### À RETENIR

- **Disparités.** Certaines collectivités vont voir leurs recettes subir une double, une triple, voire une quadruple atténuation là où d'autres pourront «contrebalancer» la réduction de la DGF avec une progression de l'attribution de FPIC, de DSU ou d'autres concours.
- **Interférence.** Il existe un risque de confusion entre la contribution des collectivités au redressement des comptes publics et les systèmes de redistribution. Cela pourrait être préjudiciable à la péréquation.