

Adresse de l'article <http://www.lagazettedescommunes.com/155563/eric-julla-%c2%ab-le-scenario-le-plus-efficace-et-le-plus-indolore-serait-de-reorganiser-la-dgf-%c2%bb/>

BAISSE DES DOTATIONS

Eric Julla : « Le scénario le plus efficace et le plus indolore serait de réorganiser la DGF »

R. Richard | A la Une finances | Actu experts finances | Publié le 22/02/2013 | Mis à jour le 25/02/2013

Eric Julla, du cabinet Ressources consultants finances, a présenté le 7 février 2013 à Paris les différentes manières dont le gouvernement pourrait appliquer la baisse annoncée de 1,5 milliard d'euros des concours de l'Etat aux collectivités en 2014 et 2015. Il plaide avec Yann Le Meur pour une refondation de la DGF.



[1]

Eric Julla, Ressources
Consultants Finances



L'évolution du texte de loi de programmation des finances publiques permet une baisse supérieure à 750 millions d'euros des dotations de l'Etat aux collectivités en 2013 et 2014. Quel changement est intervenu et à quoi peut-il conduire ?

L'article 12 du projet de loi fixait l'enveloppe des concours de l'Etat aux collectivités et prévoyait des baisses de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015. L'article 13 de la loi prévoit des baisses d'au moins 750 millions d'euros, ce qui permet donc au gouvernement d'annoncer désormais des diminutions possibles de 1,5 milliard d'euros chaque année, se cumulant.

Dans les dotations qui pourront être soumises à cet ajustement ne figurent pas le FCTVA, la DCRTP et le coût des dégrèvements de fiscalité locale. Toutefois, cela ne garantit pas la pérennité de ces dotations même si elles sont hors du périmètre défini par la LPFP. Cela signifie juste que si ces dépenses devaient baisser pour l'Etat, leur diminution ne « compterait » pas pour valider la règle de décroissance instituée en PLFP, et ne pourrait donc servir à atténuer la diminution des autres concours.

La nouvelle rédaction de la loi de programmation fait donc des collectivités la variable d'ajustement des comptes publics, dès lors qu'elle permet tout scénario de diminution des concours financiers historiquement regroupés dans l'enveloppe normée. On sait qu'ils ne peuvent pas dépasser un « certain montant » fixé en PLFP, montant en recul de 750 M€ en 2014 puis de 1,5 Md€ à compter de 2015 par rapport à 2013. Par contre, il n'existe aucune limite « juridique » à leur diminution dans les années couvertes par la loi de programmation.

Ceci signifie donc la diminution annuelle peut être fixée à discrétion en loi de finance annuelle pour 2014 et 2015, et que la baisse annoncée pour 2014 et 2015 ne garantit aucunement une stabilisation en 2016 et 2017. En fixant un plafond maximal pour les dotations normées sans fixer un plafond minimal, le législateur a donc autorisé l'exécutif à fixer comme il l'entend les dotations versées par l'Etat aux collectivités. En rompant définitivement avec tout principe d'indexation annuel (fut-il régressif), les dispositions de la LPFP font bien du secteur public local la variable d'ajustement du retour à l'équilibre financier des comptes publics, comptes publics dégradés notamment dans les deux autres sphères du secteur public (Etat et Sécurité Sociale).

Il s'agit donc d'un « double peine ». Si les collectivités dépensent « trop », elles accroissent l'endettement public et donc le déficit. Si l'Etat et le secteur de l'assurance sociale s'endettent, ils accroissent le déficit public. Quelle que soit la cause de ce déficit éventuellement « hors objectif », la LPFP désigne maintenant qui devra faire supporter les ajustements ultimes : les collectivités territoriales....

Vous avez cherché à analyser les différents scénarios possibles de cette baisse, qui ne pourrait selon vous pas porter sur certaines dotations sanctuarisées. Quelles sont-elles et pourquoi sont-elles sanctuarisées ?

Au sein de l'enveloppe normée, il existe trois « type de dotations :

1. La DGF (plus de 80 % du total)
2. Les compensations fiscales prises dans leur ensemble.
3. Un panel de concours, dont on peut imaginer qu'il serait sanctuarisé, compte tenu des fonctions qui lui sont assigné : on y trouve en effet la DDEC et la DRES, la DGD formation professionnelle, la DETR ou la DDU, le FMDI, ...

Si cette troisième catégorie de concours est sanctuarisée comme je le pense, la réduction des concours d'Etat aux collectivités territoriales ne pourra s'opérer que par une diminution des compensations fiscales ou une diminution de la DGF, ou un mix des deux.

Comment caractériser le scénario de diminution des compensations fiscales ?

Si l'on considère que la DGF est sanctuarisée, le scénario de diminution des compensations fiscales est extrêmement aisé à illustrer : Il faut trouver 3 Mds d'€ d'ici 2015 semble-t-il. L'ensemble des compensations fiscales de tous ordres représente 3 016 Mds € en LFI 2013 si l'on fait abstraction de la compensation « redevances des Mines » (52 M€). Chacun comprendra que faire « disparaître » 3 Mds dans une enveloppe de 3,02 Mds € conduit forcément à faire disparaître quasi intégralement l'enveloppe... Il s'agit donc du scénario de disparition en deux ans des compensations fiscales.

Observons aussi que si jusqu'à présent la baisse de certaines compensations avait pour objet de financer la croissance de la DGF, ici, il s'agit de contribuer au redressement des comptes de l'Etat. Autrement dit, la conséquence de ce scénario est qu'une hausse de la DGF n'est plus possible. Ce scénario conduit donc à un blocage de la DGF en euros courants, dans lequel toute évolution d'une dotation au sein de celle-ci devra trouver sa contrepartie dans une diminution d'une autre dotation au sein de cette même DGF. Ceci ne pourra que conduire à une « forfaitarisation » des dotations individuelles. On aurait alors pour 2014 et 2015, une DGF bloquée tendanciellement en euros courants, accompagnée d'une suppression en deux ans des compensations fiscales : chacun peut donc mesurer sa perte

Le second porte sur une baisse de la DGF, comment pourrait-il se réaliser ?

Il me semble que si l'on doit envisager logiquement cette possibilité, elle est sans doute moins probable que la précédente. En effet, depuis plusieurs années, on note qu'il est plus facile pour l'Etat de réduire les compensations fiscales, que de « toucher » à la DGF.

Si l'on réduit la DGF, et si l'on ne réforme pas sa logique de répartition, se posera la question des dotations (au sein de la DGF) soumises à réduction. Là aussi, on peut encore penser qu'il y aura des dotations intouchables comme la DSU et les dotations de péréquation des communes, départements et régions, la dotation d'intercommunalité, voire les dotations forfaitaire lorsqu'elles sont déterminées en fonction d'un montant par habitant. Que restera t-il de « disponible » pour la diminution ? Essentiellement, et pour toutes les catégories de collectivités, les dotations « de garantie », les dotations « de compensation » voire la dotation forfaitaire des régions. Dans ces scénarios, c'est une économie de l'ordre de 14% des ces sommes qu'il faut engager pour atteindre 3 Mds €, ce qui est considérable.

Vous estimez qu'une baisse « proportionnelle » des dotations pourrait avoir des effets contre péréquateurs, pourquoi ?

Selon nos calculs, il apparaît qu'un prélèvement proportionnel sur la garantie des communes par exemple, pèserait plus sur les communes les plus pauvres. A l'inverse, un prélèvement sur la dotation de compensation concerne davantage les communes et intercommunalités à fort potentiel fiscal. Ce qui est vrai pour les communes ne l'est pas pour les départements, par exemple, où la dotation de compensation est plutôt plus élevée en montant par habitant dans les départements à faible potentiel fiscal que dans les autres.

Dans ces conditions effectivement, toute réduction de la DGF peut avoir des effets contre péréquateurs particulièrement importants. Il en est aussi d'ailleurs du scénario de réduction des compensations fiscales, des lors que toutes les compensations fiscales seraient concernées, et donc aussi la compensation de TH. Celle-ci est beaucoup plus élevée dans des communes où les habitants ont de faibles capacités à contribuer à l'impôt que dans les autres. Réduire cette compensation, c'est « faire contribuer » davantage les communes à faible potentiel fiscal que les autres à la réduction des déficits publics. Parmi les 186 communes de plus de 40 000 habitants, les 10 ayant la compensation de TH la plus faible par habitant sont Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Rueil-Malmaison, Versailles, Puteaux, Boulogne-Billancourt, Nanterre, Paris et Antony. Devraient-ils moins contribuer que les autres ?

Vous considérez que quel que soit le scénario retenu il faudrait une refonte totale de la DGF afin de s'adapter à la décroissance attendue. Comment cela pourrait-il se réaliser ?

J'appelle cette solution la stratégie de la refondation. Le système des concours de l'Etat a été construit depuis le début des années 80 sur un principe de hausse globale des dotations et de réallocations des masses. La hausse globale des concours permettait d'assoir des systèmes de « cliquets » à la baisse, rendant acceptable l'affectation privilégiée de la croissance au profit de cibles particulières (DSU et DSR des communes, dotation

d'intercommunalité, dotation de péréquation des départements et des régions,...).

Comment va-t-on « nouer » un nouveau compromis relatif à la répartition des dotations alors que celles ci vont régresser ? Comment pourra t-on faire fonctionner un système globalement un système redistributif dont la croissance sera fortement négative ? ; I me semble donc qu'il faudrait travailler à une refondation complète des transferts de l'Etat aux collectivités territoriales pour redonner de la lisibilité et du sens aux conditions de répartition dans le nouveau contexte, ne pas se tromper dans les dotations qui vont être mobilisées pour « payer la facture présentée par l'Etat » et demander un juste effort à chacun.

Quel scénario vous semble le plus probable ?

Le scénario le plus efficace et peut-être le plus indolore serait sans doute de réorganiser complètement la DGF et l'ensemble des concours financiers. Pourtant, cela est peu probable, d'une part parce que le temps presse, d'autre part parce que c'est sans doute un sujet tabou pour les élus eux-mêmes. Dans ces conditions la facilité sera de réduire les compensations fiscales. Pourtant, il ya sans doute un espace pour une réflexion plus ambitieuse.

Dans tous les cas, quelles sont les collectivités qui risquent d'être le plus touchées par ces baisses et celles les plus à même de contribuer ?

A l'évidence, les communes ayant mobilisé largement leurs effort fiscal, avec un faible potentiel fiscal et une population en difficulté, autrement dit celles qui peuvent être sur le fil du rasoir, pourraient connaître de très grandes difficultés ; de même les départements ruraux, notamment en raison du poids pour eux de la compensation de foncier non bâti dans leurs ressources. Ceci évidemment si on pratique une réduction des dotations, sans reconfigurer leur architecture de répartition actuelle.

De même, ce système de réduction des dotations d'Etat risque de rendre insoutenable, ou de permettre de « soutenir l'insoutenable » des progressions contributions au FPIC, ou des contributions aux systèmes de péréquation des départements et des régions, pour ceux qui auront à subir les deux. Sera-t-il aussi aisé que cela de poursuivre la monte en puissance des crédits de ces fonds telle que la loi l'annonce, sans susciter de très fortes réactions ?

Là encore, on voit bien qu'il faudrait sans doute rebatir un système complet, adapté à la nouvelle donne budgétaire de l'Etat, plutôt que d'essayer de faire fonctionner un système imaginé en temps de croissance des dotations pour répartir... leur diminution.