

Baisse des dotations

La répartition de l'effort en question

C'est une première historique : les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales baisseront en 2014. Un premier recul de 1,5 milliard d'euros de l'enveloppe normée interviendra en 2014 (soit -2,7%), suivi d'une même baisse en 2015, avant stabilisation de l'enveloppe au niveau atteint en 2015 (pour l'instant, du moins).

LES AUTEURS



GRÉGOIRE VINCENOT,
consultant, cabinet
Michel Klopfer



CÉLINE BACHARAN,
consultante, cabinet
Michel Klopfer

Au sein de l'enveloppe normée, c'est sur la dotation globale de fonctionnement que l'article 72 du projet de loi de finances (PLF) pour 2014 prévoit de faire peser la « minoration ». Reste à déterminer le montant de cette baisse collective par collectivité. Le PLF, reprenant les préconisations émises par le Comité des finances locales, procède pour cela en deux étapes.

- Une première répartition entre les différentes catégories de collectivités, en fonction des recettes courantes de chaque catégorie, met 184 millions d'euros (12%) à la charge des régions, 476 millions (32%) à la charge des départements, 252 millions à la charge des intercommunalités (17%) et 588 millions à la charge des communes (39%).

- Une seconde répartition est ensuite opérée à l'intérieur de chaque catégorie :

- les communes, intercommunalités et régions verraient, en l'état actuel du PLF, la minoration opérée au prorata de leurs ressources réelles de fonctionnement 2012;

- les départements se répartiraient la minoration en fonction d'un indice reposant, pour 30%, sur le taux de foncier bâti et, pour 70%, sur le revenu par habitant.

Ces deux logiques différentes de répartition entre départements, d'une part, et autres collectivités, d'autre part, pose question. La première est résolument égalitaire, à défaut d'être équitable, quand la seconde répartit d'avantage l'effort demandé aux départements selon les capacités contributives.

tion de ce principe concerne les régions d'outre-mer, pour lesquelles une première sous-répartition est opérée avant application du principe général.

Compte tenu du taux de minoration de 0,69% annoncé dans l'exposé des motifs de l'article 24 de ce même PLF, permettant à ses auteurs d'affirmer que « la baisse est donc soutenable pour les collectivités », il semble que l'assiette de calcul de la minoration sera constituée de l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement consolidées, tous budgets confondus.

Certes, le système a l'avantage d'être limpide : chaque collectivité peut instantanément calculer le montant de minoration mis à sa charge. Mais cette simplicité a des revers. Tout d'abord, l'inclusion ou non dans l'assiette des budgets annexes mériterait d'être clairement explicitée, sachant qu'aucune solution n'est satisfaisante :

- soit on se concentre sur le budget principal et on avantage, parfois très fortement, les collectivités qui usent et abusent de la création de budgets annexes;

- soit on intègre les budgets annexes dans l'assiette et on avantage alors, de manière tout aussi déséquilibrée, les collectivités qui ont recours à des gestions externes plutôt qu'à un budget annexe. Une telle option peut générer d'importantes différences de traitement, par exemple, entre les intercommunalités urbaines supportant de lourdes charges de transports urbains. Sans parler des budgets autonomes sur le plan financier, tels que ceux concernant l'eau et l'assainissement, qui entreraient ainsi dans l'assiette de calcul de la minoration sans pouvoir compenser le prélèvement.

Ensuite, certaines recettes sont des doubles comptes : tel est le cas des flux entre budgets principaux et budgets annexes, mais également, et pour des montants massifs, entre communes et intercommunalités à fiscalité professionnelle unique (FPU) - attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire, refacturation de services mutualisés. Cela pose question, d'une part, sur l'estimation du prélèvement mis à charge du bloc communal par rapport aux deux échelons supérieurs (il semble, en effet, que les attributions de compensation versées par les établisse-

1. Nécessaire prudence méthodologique

L'article 72 du PLF énonce, pour les régions, les communes et les intercommunalités, que la minoration se fera « au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement telles que constatées au 1^{er} janvier 2014 dans les derniers comptes administratifs disponibles », sans aucune autre précision et sans renvoi à un décret d'application. La seule modula-

RÉFÉRENCE

Projet de loi de finances pour 2014.

ments publics à coopération intercommunale [EPCI] à fiscalité professionnelle unique à leurs communes membres n'aient pas été déduites des masses globales), d'autre part, sur la répartition de la minoration au sein du bloc communal, le non-retraitement des doubles flux pénalisant les territoires à FPU par rapport à ceux ayant opté pour la fiscalité additionnelle.

Enfin, les recettes réelles de fonctionnement intègrent, pour des montants très variables d'une année sur l'autre, des recettes exceptionnelles, telles que des produits de cession, des indemnités de sinistres ou des produits de contentieux, dont la prise en compte dans le calcul d'une minoration définitive de la dotation forfaitaire serait problématique.

2. Quelle logique de répartition ?

Retenir le critère des recettes de fonctionnement pour la répartition du prélèvement entre régions, communes et EPCI vise, semble-t-il, à répartir la minoration selon la capacité contributive de chaque collectivité. Ici, encore, ce raisonnement a le mérite de la simplicité mais n'est vérifié qu'en partie.

Faire payer un pourcentage des recettes de fonctionnement est égalitaire à condition que celles-ci soient relativement homogènes, en valeur, entre collectivités. Or, comme chacun le sait, il n'en est rien. Dès lors, il faudrait que l'importance des recettes de fonctionnement soit un indicateur indiscutable de la richesse.

Toutefois, en pratique, les causes de l'importance des recettes de fonctionnement sont multiples :

- richesse fiscale, certes, mais aussi niveau des taux d'imposition, des dotations de péréquation reçues;
- choix de recourir ou non à l'usager pour certains services (cantines par exemple);
- et, bien sûr, charges à financer. Sans méconnaître l'argument, couramment avancé, selon lequel les collectivités dépensent parce qu'elles perçoivent des recettes, certains indicateurs permettent tout de même d'identifier les collectivités qui dépensent aussi parce qu'elles ont des charges!

Pour illustration, on peut croiser une simulation simple du prélèvement (sur la base du taux de 0,69% indiqué par le projet de loi de finances et des recettes réelles de fonctionnement des communes mises en ligne par le ministère de l'Économie et des finances pour 2012) et le classement des communes de plus de 10 000 habitants à la dotation de solidarité urbaine (DSU), fondé sur un indicateur mêlant richesse (potentiel financier) et charges (revenu par habitant, logements sociaux, nombre d'allocataires de l'aide personnalisée au logement).

Le calcul simple montre qu'environ 28% des 250 communes les plus défavorisées, éligibles à la DSU-cible (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale), sur un total de 974 communes, acquitteraient, en euros par habitant, un montant de prélèvement supérieur à la moyenne. Par comparaison, la logique suivie pour répartir la minoration entre

départements revient classiquement à « aide toi et le ciel t'aidera » en matière de taux fiscaux (ceux qui sollicitent peu leur taux de foncier bâti sont supposés avoir des marges de manœuvre en la matière et seraient davantage mis à contribution que les autres) et la répartition prend en compte un critère de charges, le revenu par habitant.

Nous pouvons donc établir la conclusion suivante. A minima, il conviendrait d'assurer l'égalité de traitement en limitant l'assiette du prélèvement à des recettes précises, facilement identifiables et perçues selon des règles analogues par toutes les collectivités, soit le produit des impôts directs et indirects et des dotations d'État totales, en retraçant, au moins, pour les intercommunalités à FPU, l'attribution de compensation versée aux communes. Evidemment, cette réduction de l'assiette garantissant l'égalité de traitement aurait l'inconvénient de faire apparaître un taux de prélèvement assez supérieur aux 0,69% mis en évidence par le projet de loi de finances sur une assiette excessivement large...

La répartition proportionnelle de la minoration, pour le bloc communal et les régions, se veut résolument distincte de toute logique péréquatrice, estimant que, « tout compris », les bénéficiaires de la péréquation verront de toute façon leurs ressources globales diminuer moins que les autres. Ce raisonnement revient aussi à considérer que les dispositifs actuels de péréquation sont suffisants.

Si une logique plus péréquatrice devait être finalement prise en compte, deux axes simples pourraient être privilégiés. D'une part, pour ne pas pénaliser les collectivités sollicitant davantage leurs contribuables, le prélèvement pourrait être assis sur le potentiel fiscal plutôt que sur le produit des impôts directs. C'est d'ailleurs une logique similaire qui a été retenue pour le calcul de la minoration des conseils généraux.

D'autre part, un indicateur de charges, de type revenu par habitant, permettrait de moduler le prélèvement, à richesse équivalente, au bénéfice des collectivités dont les habitants sont moins favorisés. Tel est le principe retenu pour les prélèvements au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

À LIRE

« La péréquation verticale et horizontale. Comprendre et anticiper ses dotations ou prélèvements », de Céline Bacharan et Paul Piaton, (éd. Territorial, mai 2013). Fondé sur des exemples concrets et sur les derniers textes législatifs en vigueur, cet ouvrage apporte les informations utiles à la compréhension du calcul individuel des dotations relevant de la DGF et des nouveaux mécanismes de péréquation horizontale.

À RETENIR

- > **Baisse inédite.** Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit une réfaction de la dotation globale de fonctionnement de 1,5 milliard d'euros.
- > **Pourcentage.** Pour les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les régions, le prélèvement est calculé en pourcentage des recettes de fonctionnement.
- > **Égalité de traitement.** Le choix de l'assiette pose question quant à l'égalité de traitement des collectivités et à la répartition de l'effort entre les territoires.