

3) La baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales

François ECALLE

Dans un [communiqué de presse](#) du 28 avril 2016, les présidents des associations du « *bloc communal* »¹ demandent « à l'unanimité au gouvernement l'abandon de la dernière tranche de baisse des dotations prévue en 2017. Il s'agit d'une priorité nationale pour stopper la chute de l'investissement local. Sur les années 2014-2017, les concours financiers de l'Etat sont en effet appelés à diminuer de 12,5 Md€, soit une baisse cumulée de 28 Md€ ». La diminution des concours financiers de l'Etat sera probablement au premier rang des thèmes abordés au cours du congrès des maires et des présidents d'intercommunalités de France qui se tiendra à la fin du mois de mai.

Le présent commentaire vise à clarifier l'enjeu budgétaire de la baisse des dotations de l'Etat, le montant de 28 Md€ cité dans ce communiqué pouvant être mal interprété. Il a également pour objet de faire le point sur les évolutions de l'investissement public en France, notamment de celui des administrations publiques locales, en intégrant les comptes nationaux pour 2015 dans cette analyse. Celle-ci montre qu'il n'existe pas de signes manifestes d'un manque d'investissements publics en France. Enfin, il s'agit de rappeler qu'il n'y a aucune raison d'exonérer les collectivités locales de l'effort national de réduction des dépenses publiques.

En conséquence, la baisse de 3,7 Md€ des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales en 2017 qui a été proposée par le Gouvernement et votée par le Parlement, dans le cadre de la [loi de programmation des finances publiques](#) (LPFP) du 29 décembre 2014 (article 14), doit être maintenue. Des mesures d'accompagnement sont néanmoins nécessaires, notamment une réforme des modalités d'attribution de la dotation globale de fonctionnement permettant une plus grande péréquation.

A) Les concours financiers de l'Etat baisseront de moins de 12,5 Md€ entre les années 2013 et 2017

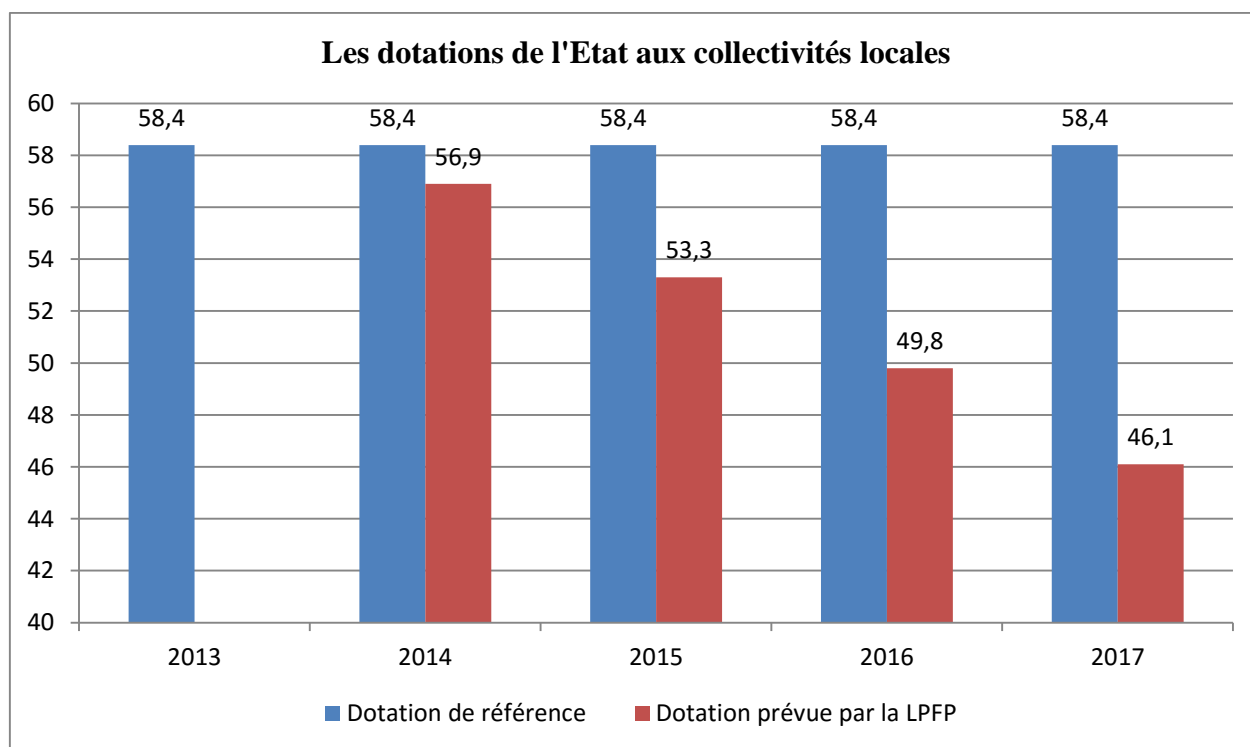
Les [concours financiers de l'Etat aux collectivités locales](#) sont, pour une partie d'entre eux, rassemblés dans une « *enveloppe normée* ». Elle regroupe, pour l'essentiel (son périmètre a varié dans le temps), les « [prélèvements sur recettes](#) » de l'Etat au profit des collectivités locales, hors fonds de compensation de la TVA et de la réforme de la taxe professionnelle, ainsi que les crédits de la mission « *relations avec les collectivités territoriales* » du budget général. Jusqu'en 2007, la progression annuelle de cette enveloppe était indexée sur l'inflation et majorée d'une fraction de la croissance du PIB en volume. La loi de finances initiale pour 2008 et la LPFP pour les années 2009 à 2012 ont limité son augmentation annuelle à celle des prix, puis la LPFP pour les années 2011 à 2014 a gelé l'enveloppe en valeur.

¹ Associations des maires de France, villes de France, petites villes de France, métropoles, agglomérations et grandes villes, maires ruraux de France, communautés de France.

Enfin, la loi de finances initiale pour 2014 a prévu une baisse de 1,5 Md€ des dépenses de l'Etat dans le champ de cette enveloppe et la LPFP du 29 décembre 2014 pour les années 2014 à 2017 dispose qu'elle passera de 56,9 Md€ en 2014 à 46,1 Md€ en 2017.

La référence retenue (« *l'évolution tendancielle des dépenses* ») pour mesurer cette baisse des dotations de l'Etat et les économies réalisées par celui-ci sur son propre budget étant une stabilisation du montant de cette enveloppe à son niveau de 2013, la baisse est de 1,5 Md€ en 2014 puis de 3,6 Md€, en moyenne, chacune des années 2015 à 2017. En cumul sur les années 2014-2017, elle est donc de 12,3 Md€.

Si ces dotations sont maintenues au niveau de 46,1 Md€ à partir de 2018, l'économie réalisée en 2018 par l'Etat sera nulle et l'économie cumulée sur 2014-2018 sera de nouveau de 12,3 Md€. Il en sera de même chaque année au-delà de 2018 jusqu'à ce que ce montant de 46,1 Md€ soit modifié.



Source : LFI pour 2014 et LPFP de 2014 ; périmètre de la LPFP ; FIPECO

Pour obtenir le chiffre de 28 Md€ mis en avant par l'association des maires de France (en arrondissant), il faut additionner 1,5 Md€ d'économies en 2014, puis 5,1 Md€ en 2015 (1,5 + 3,6), puis 8,7 Md€ en 2016 (1,5 + 3,6 + 3,6) et enfin 12,3 Md€ en 2017 (1,5 + 3,6 + 3,6 + 3,6).

Ce chiffre de 28 Md€ n'est donc pas faux mais il peut induire en erreur car il dépend beaucoup trop de la période retenue. Si le montant de 46,1 Md€ est maintenu en 2018 et au-delà, cette méthode de chiffrage conduit à une baisse des dotations de 40 Md€ en 2018, de 52 Md€ en 2019... et de 188 Md€ en 2030.

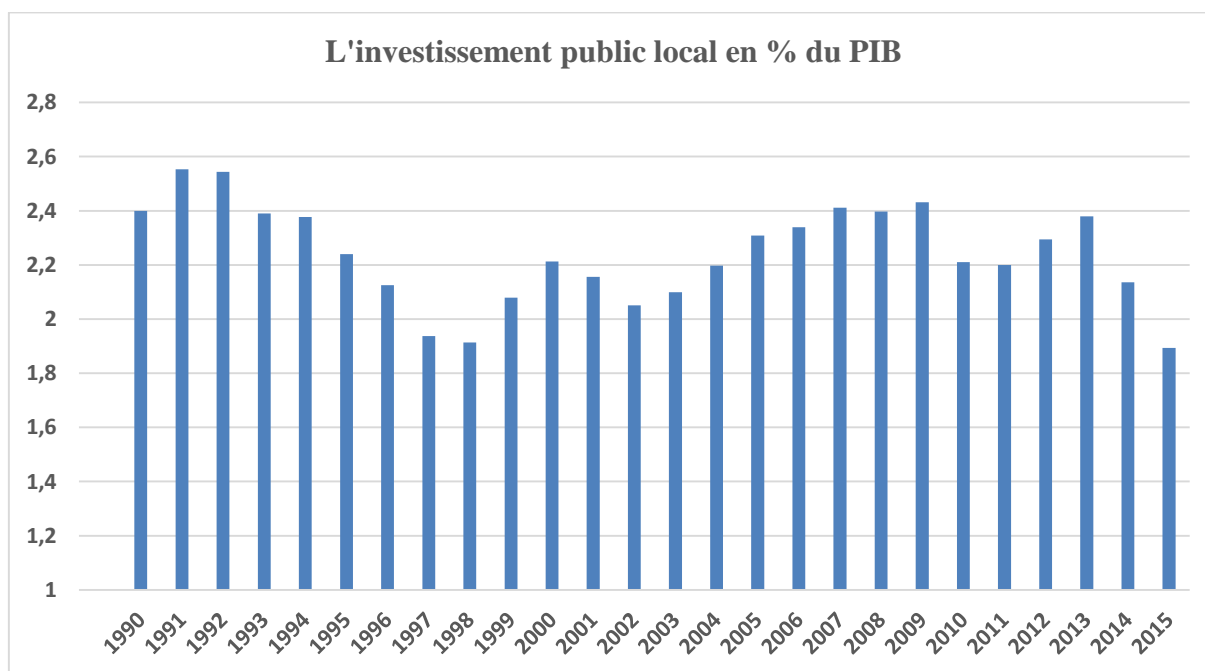
Si le Gouvernement adoptait la même présentation des économies qu'il prévoit, il n'afficherait pas un programme de 50 Md€ sur 2015-2017 mais de 100 Md€. Il n'a heureusement pas retenu cette facilité de présentation.

Par ailleurs, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport sur les finances locales d'octobre 2015, la baisse des dotations en 2014 a été en partie compensée par diverses mesures telles que la diminution des frais de gestion prélevés par l'Etat sur le produit des impôts locaux. Au total, ses concours financiers aux collectivités territoriales² n'ont diminué que de 0,6 Md€ en 2014, à périmètre constant, et non de 1,5 Md€. Si les montants prévus pour 2015 à 2017 par la loi de programmation sont respectés, la baisse des concours financiers de l'Etat sera donc inférieure à 12,5 Md€.

B) Le volume de l'investissement des administrations publiques est suffisant en France

La « *formation brute de capital fixe* » des administrations publiques locales (APUL), leurs investissements non financiers dans les comptes nationaux, s'élève à 41,5 Md€ en 2015, soit 55 % de celle de l'ensemble des administrations publiques et 1,9 % du PIB. En y ajoutant les aides à l'investissement qu'elles accordent (6,2 Md€), l'investissement public local s'élève à 48 Md€, soit 2,2 % du PIB et 52 % des investissements de l'ensemble des administrations publiques³. Une partie en est financée par l'Etat, notamment à travers le remboursement de la TVA sur les dépenses d'équipement des collectivités locales, ou par l'Union européenne.

Le graphique suivant présente l'évolution de la seule formation brute de capital fixe (FBCF) des APUL. Elle est en partie déterminée par un « *cycle électoral* » : elle diminue l'année des élections municipales (1989, 1995, 2001, 2008 et 2014) et l'année suivante pour augmenter les années ultérieures. Elle résulte aussi des transferts de compétences de l'Etat, de la croissance du PIB et de leur situation financière. Après avoir diminué de 18 % entre 2013 et 2015, elle a retrouvé en 2015 son niveau de 1998 en pourcentage du PIB.



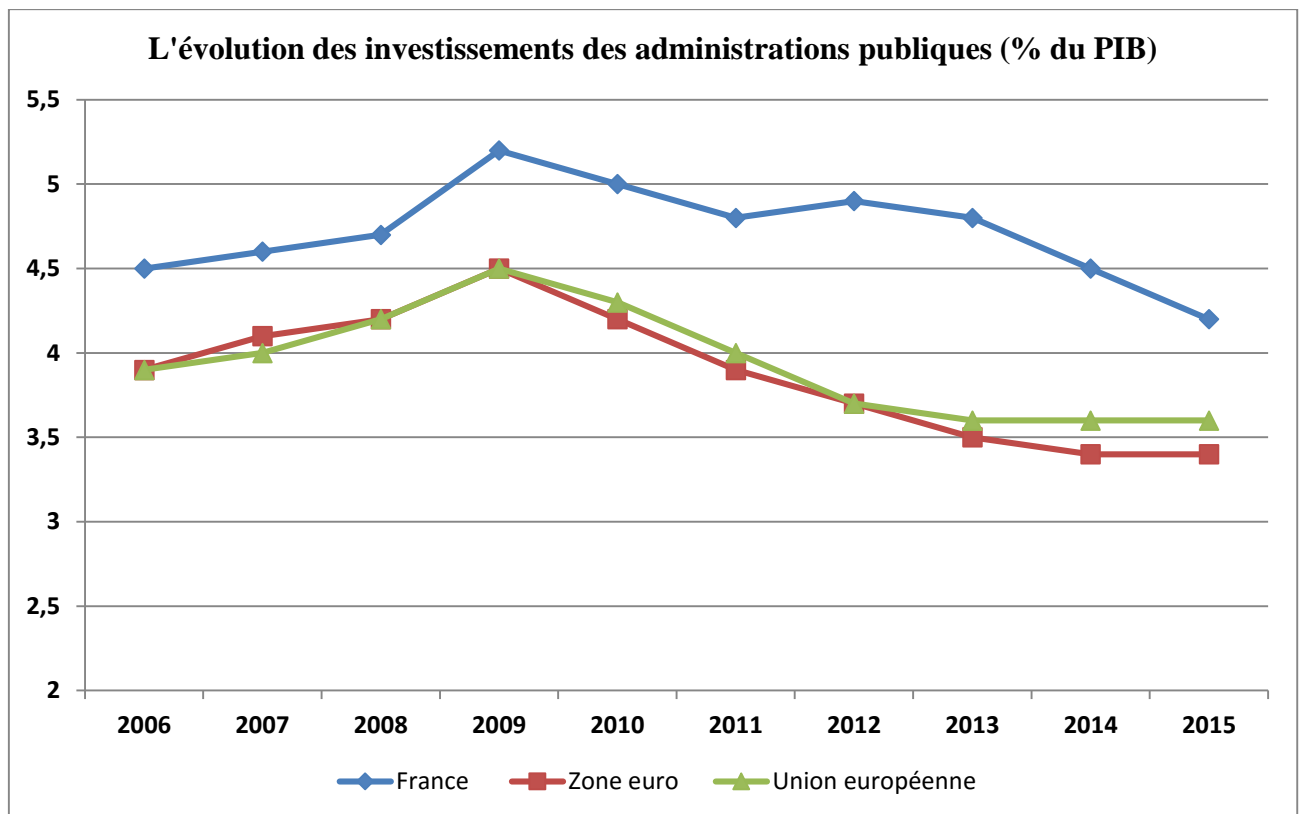
Source : Insee (FBCF, données publiées par Eurostat pour 2015) ; FIPECO

² Au sens où la Cour l'entend dans ce rapport.

³ Ceux-ci ne comprennent pas les investissements des entreprises publiques du secteur marchand, comme EDF ou la SNCF, qui sont classées en comptabilité nationale hors du champ des administrations publiques.

Selon la note de conjoncture de la Banque postale publiée le 12 mai 2016, l'investissement des administrations publiques locales devrait se stabiliser en 2016 à son niveau de 2015.

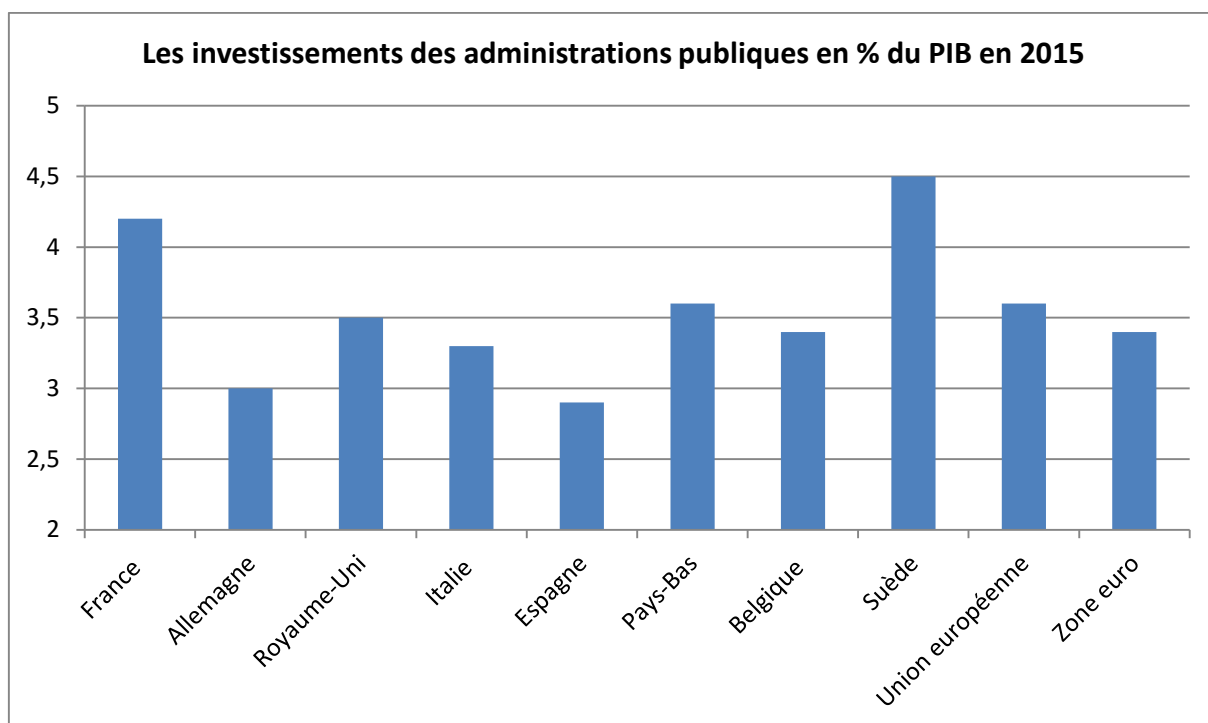
Il convient cependant d'avoir une approche globale de l'investissement de l'ensemble des administrations publiques, celui des APUL n'en représentant qu'un peu plus de la moitié. En y incluant les subventions d'équipement, il s'élève à 93 Md€, soit 4,2 % du PIB, en 2015, après avoir baissé, comme dans tous les pays européens, depuis un sommet atteint en 2009.



Source : Eurostat ; FIPECO

L'investissement public demeure ainsi en 2015 en France nettement plus élevé que dans la moyenne des pays de la zone euro ou de l'Union européenne et que dans la plupart des pays comparables, seule la Suède faisant exception.

Les comptes nationaux de 2015 ne conduisent donc pas à remettre en cause le diagnostic établi en juin 2015 par la Cour des comptes dans son [rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques](#) selon lequel « il n'y a pas de signes d'insuffisance globale de l'investissement public en France ».



Source : Eurostat ; FIPECO

Elle rappelait également que les investissements publics doivent être décidés non en fonction de la situation conjoncturelle à court terme des entreprises de travaux publics, mais en fonction de leur capacité à relever le potentiel de production de l'économie française, à améliorer les conditions de vie des ménages, à préserver l'environnement ou à générer des gains de productivité, ce qui requiert une « évaluation socio-économique » des projets peu pratiquée dans les collectivités locales. La Cour ajoutait qu'il existe « de nombreux exemples traduisant la médiocre qualité de la décision d'investir et de la conduite des projets d'investissement » dans l'ensemble des administrations publiques.

S'agissant des collectivités locales, les niveaux d'investissement de 2015 pourraient permettre d'obtenir les mêmes résultats que ceux de 2013 en faisant des choix plus pertinents et en réduisant les coûts de construction. L'enjeu n'est pas d'investir plus mais d'investir mieux.

C) Les collectivités locales doivent participer à l'effort national de réduction des dépenses publiques

La note de ce site relative à la maîtrise des dépenses publiques locales montre que les collectivités territoriales contribuent au poids, trop élevé, des prélèvements obligatoires en France et que les impôts locaux ne sont pas justifiés par une efficacité particulière de leurs dépenses.

Les écarts entre les niveaux de dépenses à l'intérieur de chaque catégorie de collectivités locales sont très importants. S'agissant des départements, si leurs dépenses de fonctionnement sont en moyenne de 878 € par habitant en 2013, elles sont de seulement 699 € en moyenne dans les dix départements où elles sont les plus faibles et s'élèvent à 1 276 € dans les dix où elles sont les plus élevées, soit un rapport de presque un à deux entre les deux déciles extrêmes.

Ces écarts peuvent avoir deux causes : des besoins objectivement différents en raison notamment de facteurs physiques (la superficie, le climat...) ou sociaux (le taux de chômage...); des ressources différentes tenant au « *potentiel fiscal* » des résidents ou aux dotations de l'Etat et à la propension des élus locaux à dépenser d'autant plus que leurs ressources sont élevées. Les analyses statistiques des dépenses locales montrent que la deuxième cause est très importante : le montant des dépenses des collectivités locales s'explique davantage par les ressources dont elles disposent que par l'importance des besoins. Celles qui dépensent le plus doivent donc pouvoir dépenser moins et la baisse des dotations de l'Etat est un moyen de les y inciter.

Outre ces travaux statistiques, les exemples de dépenses insuffisamment utiles ou trop coûteuses sont très nombreux dans les rapports des chambres régionales et territoriales des comptes. Des présentations synthétiques peuvent en être trouvées dans les rapports annuels de la Cour des comptes sur les finances locales, par exemple sur leurs dépenses de personnel dans celui de 2013, sur la coopération intercommunale dans celui de 2014 ou sur l'investissement local en 2015.

D) Des mesures d'accompagnement sont nécessaires

La [situation financière des différents niveaux de collectivités locales](#) (communes, départements et régions) est différente. Le bloc communal est dans la situation la plus favorable car il a plus de pouvoirs pour maîtriser ses dépenses alors que, à l'inverse, les départements sont obligés de financer des prestations sociales qui sont attribuées sur la base de règles fixées par l'Etat. Il faudrait donc que la baisse des dotations de l'Etat porte relativement plus sur le bloc communal.

En outre, les dotations de l'Etat sont réduites au prorata des dépenses de fonctionnement des collectivités, s'agissant notamment des communes, indépendamment du niveau de leurs dépenses ou de leur situation financière. Or les situations diffèrent également beaucoup à l'intérieur de chaque catégorie de collectivités et une « *péréquation* » de leurs ressources est nécessaire pour aider les plus défavorisées.

Les [mécanismes actuels de péréquation](#), qui ont été légèrement renforcés en 2016, sont toutefois complexes, peu transparents et, au total, probablement peu efficaces. Le Gouvernement avait prévu une réforme de la dotation globale de fonctionnement, qui a les effets les plus importants en termes de péréquation bien que moins de 20 % de son montant vise cet objectif, mais elle n'a pas été votée par le Parlement. Il serait souhaitable de reprendre ce chantier car la baisse des dotations de l'Etat pourrait mettre en difficulté certaines collectivités plus particulièrement défavorisées.

Il convient enfin de rappeler que l'Etat a mis en place récemment divers « *fonds* » de soutien aux collectivités locales comme le « *fonds de soutien pour la réforme des rythmes scolaires* » (doté de 0,4 Md€) ou celui qui a pour objet d'aider les collectivités fragilisées par le remboursement des emprunts à haut risque contractés avant la crise financière.