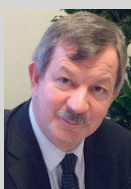


[RENCONTRE DE L'OBSERVATOIRE DU 16 MARS 2016 - JUIN 2016]

Perspectives financières pour les communes de la Métropole rennaise

INTERVENTION DE LUC-ALAIN VERVISCH,
PROFESSEUR ASSOCIÉ À L'UNIVERSITÉ DE CERGY-PONTOISE ET DIRECTEUR DE KALYPS CONSULTANTS

L'intervention de Luc-Alain Vervisch date de la Rencontre de l'Observatoire le 16 mars 2016. Depuis cette date, le Président François Hollande a annoncé, le 3 juin dernier, la réduction de moitié de l'effort demandé au bloc communal en 2017, ainsi qu'une Loi spécifique pour aménager la réforme de la DGF.



La loi de finances pour 2016 prévoit la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à compter du 01/01/2017. Cette réforme s'inscrit dans un calendrier déjà complexe pour les collectivités, car elle s'ajoute à :

- la contribution des collectivités au redressement des comptes publics dont 2017 sera la 4^{ème} et normalement dernière année, l'objectif de 12,5 milliards d'€ d'économie auprès des collectivités ayant été atteint ;
- la réforme de la carte intercommunale imposée par la Loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) qui sera effective au 1^{er} janvier 2017.

Les simulations présentées ici ont été réalisées sur la base des données connues au 15 février 2016. En ce sens, elles ne constituent pas des prévisions et sont donc entachées d'une marge d'erreur qui résulte de l'évolution des critères individuels des communes (population, recettes de fonctionnement, potentiel financier...), mais aussi des périmètres définitifs des EPCI et des possibles évolutions législatives.

La réforme de la DGF prévoit la mise en place d'une nouvelle architecture pour la dotation forfaitaire ainsi que la modification des règles d'éligibilité aux dotations d'aménagement (DSU, DSR) permettant de concentrer le nombre de bénéficiaires, dans un objectif péréquateur.

À compter de 2017, la dotation forfaitaire communale telle qu'elle est définie dans la loi de finances pour 2016 sera composée de :

- **Dotation de base** dont le montant par habitant est identique pour toutes les communes (75,72 €/hab)
- **Dotation de ruralité** couvrant les charges des communes en sous-densité

Enveloppe nationale de 20 €/hab par la population DGF de l'ensemble des communes éligibles, c'est-à-dire celles dont la densité de population est inférieure à 75 % de la densité moyenne (103 habitants/km²). L'enveloppe est ensuite répartie en fonction du produit de la population DGF de la commune par le rapport entre la densité moyenne et la densité de la commune.

- **Dotation de centralité** visant à couvrir les charges des centres urbains, qu'elles soient assumées par la ville ou par l'intercommunalité.

Répartition entre ensembles intercommunaux et communes éligibles : de 15€ à 45€ par habitant en fonction croissante de la population DGF (relation logarithmique entre 5 000 et 500 000 habitants).

Partage entre l'EPCI et l'ensemble des communes-membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) plafonné à 0,4.

Partage entre communes-membres en fonction du rapport porté à la puissance 5 entre la population DGF de chaque commune et la population de l'EPCI.

Les évolutions par commune sont lissées dans le temps, elles ne peuvent excéder + ou - 5 % par an.

L'enveloppe nationale est ajustée de telle sorte que la contribution au redressement des comptes publics mise à part, le montant de la dotation forfaitaire 2017 sera égale au montant de la dotation forfaitaire 2016.

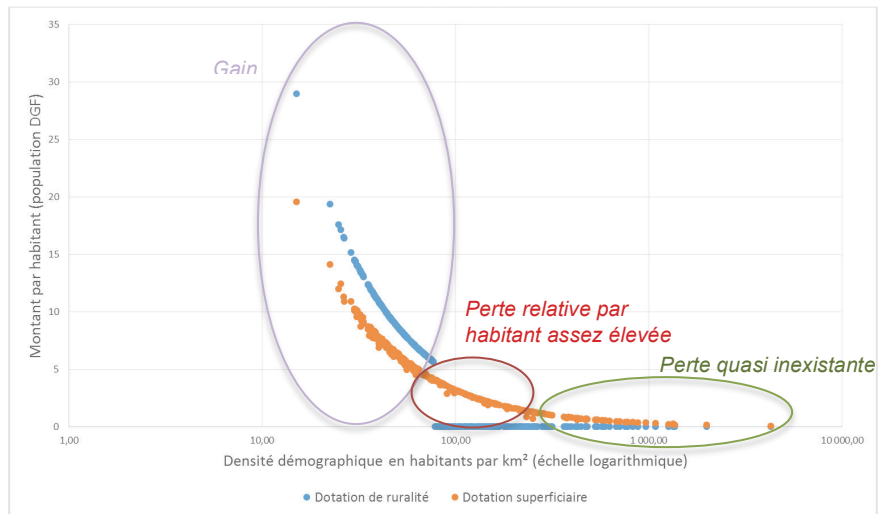


DOTATION DE RURALITÉ : SEULE UNE COMMUNE CONCERNÉE SUR RENNES MÉTROPOLE

Dans le calcul de la dotation forfaitaire à compter de 2017, la dotation de ruralité se substitue à la dotation superficière actuelle dont le montant est proportionnel à la surface de la commune. Cette substitution a pour impact la forte amélioration de la situation des communes en sous-densité c'est-à-dire celles qui ont une densité de l'ordre de 90 hab/km². En revanche, celles qui sont au-dessus de ce ratio voient disparaître leur ancienne dotation superficière. Ainsi, c'est globalement une perte relative par habitant assez prononcée pour les communes intermédiaires, un gain réel pour les petites communes très peu peuplées et une perte quasi inexistante pour les très grandes communes.

Une seule commune est concernée par cette dotation de ruralité dans Rennes Métropole, compte tenu de sa densité démographique : Miniac-sous-Bécherel (5 994 €). Les autres communes ont une dotation de ruralité nulle.

DOTATION DE RURALITÉ ET ANCIENNE DOTATION SUPERFICIAIRE - COMMUNES D'ILLE-ET-VILAINE



Source : simulation Kalyps, mars 2016

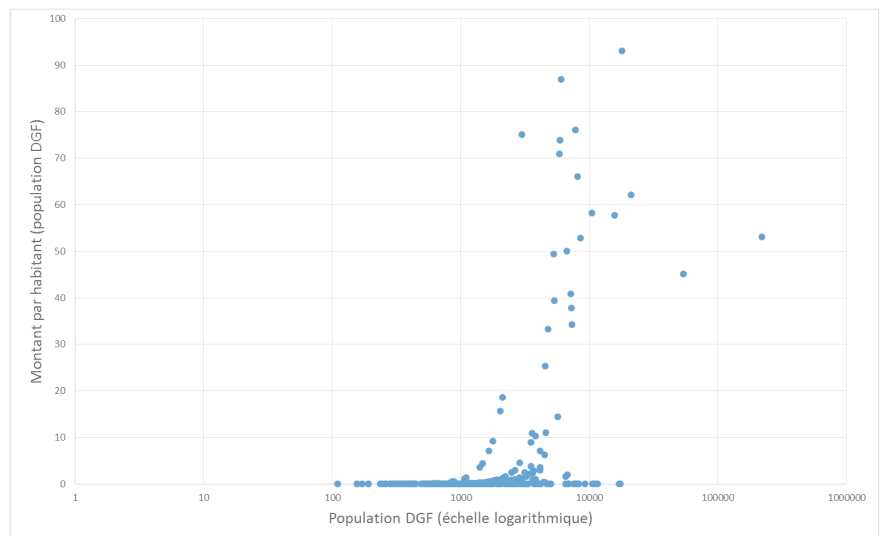
Source : simulation Kalyps, mars 2016

TRÈS FORTE CONCENTRATION DE LA DOTATION DE CENTRALITÉ

Afin de permettre aux communes-centres et aux EPCI d'assumer les charges de centralité qui bénéficient à l'ensemble des communes de leur aire d'influence, le mode de calcul de cette dotation de centralité, imaginé par la DGCL, est un des plus complexes de cette réforme et également celui qui pose le plus de question. Les simulations portant sur les communes du département d'Ille-et-Vilaine montrent que la commune qui toucherait le plus de dotation de centralité par habitant n'est pas celle qui est la plus peuplée. C'est la plus peuplée de son EPCI mais pas la plus peuplée du département.

Ces simulations montrent également qu'une commune de 2 000 ou 3 000 habitants va toucher par habitant autant qu'une commune de 10 000 habitants, parce qu'elle est dans un EPCI qui permet d'aboutir à ce résultat, alors même que ses charges ne sont pas de même nature.

DOTATION DE CENTRALITÉ - COMMUNES D'ILLE-ET-VILAINE



Le mode de calcul de la dotation de centralité aboutit à une extrême concentration sur la commune la plus peuplée de Rennes Métropole alors même que les autres communes qui peuvent avoir 15 à 20 000 habitants touchent la portion congrue. Ainsi, la dotation de centralité sur le territoire de Rennes Métropole s'élève globalement à 19,3 millions d'euros : Rennes Métropole compte tenu de son CIF (coefficient d'intégration fiscale) touche 40 % de la dotation, la ville de Rennes 60 %, puis les autres communes se partagent 82€ à elles seules.

DOTATION DE CENTRALITÉ DES COMMUNES DE RENNES MÉTROPOLE

Rennes	11 617 583
Bruz	36
Cesson-Sévigné	34
Saint-Jacques-de-la-Lande	5
Pacé	4
Chantepie et Betton	3
Saint-Grégoire	2
Chartres-de-Bretagne, Mordelles, Le Rheu, Thorigné-Fouillard et Vern-sur-Seiche	1

Source : simulation Kalyps, mars 2016

Source : simulation Kalyps, mars 2016

DES DISPOSITIFS QUI SE CUMULENT

Mais les résultats globaux ne sont pas aussi problématiques qu'on pourrait le croire à la lecture de ces éléments car les calendriers s'entremêlent. En réalité, la future DGF applicable à partir 2017 est à comparer à ce que sera devenue la dotation forfaitaire des communes compte tenu du prélèvement qu'exerce l'État sur la DGF actuelle.

En effet, la contribution des collectivités au redressement des comptes publics n'est pas terminée, une nouvelle tranche de 3,67 milliards d'euros est prévue en 2017. Celle-ci devrait être la dernière.

De la même façon qu'en 2016, les communes devraient être touchées à hauteur de 1,45 milliard d'€.

Un des éléments nouveaux de la réforme pour 2017 est le plafonnement de la contribution au redressement des comptes publics à 50 % de la dotation forfaitaire afin d'éviter que certaines communes voient prélever une partie de leur fiscalité au titre de cette contribution. Dans Rennes Métropole, la commune de Chartres de Bretagne sera bénéficiaire en 2017 de ce dispositif, puisque le montant théorique de sa contribution excéderait 50 % de la dotation forfaitaire calculée en fonction des nouvelles règles.

Ainsi en 2017, si la réforme va jusqu'à son terme, chaque commune se verra calculer le montant théorique de sa dotation forfaitaire sur la base des 3 nouvelles composantes : dotation de base, dotation de ruralité et dotation de centralité. Sur ce montant « cible », on appliquera les règles de lissage afin qu'aucune commune ne voit sa dotation augmenter ou baisser de 5 % par rapport à sa dotation forfaitaire 2016. S'ajoutera ensuite à ce montant calculé la contribution au redressement des comptes publics 2017 calculée au prorata des recettes réelles de fonctionnement (n-2) c'est-à-dire 2015, avec toutefois un plafonnement à 50 % du montant de la dotation forfaitaire.

GLOBALEMENT, UNE BAISSE DES DOTATIONS FORFAITAIRES ATTÉNUÉE PAR UNE HAUSSE ESTIMÉE DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION ET DU FONDS DE PÉRÉQUATION INTERCOMMUNAL (FPIC)

- Dotations forfaitaires 2015 : 66,74 M€ pour 520 M€ de recettes réelles de fonctionnement, soit 13 %
- Dotations forfaitaires 2016 : 57,11 M€
- Dotations forfaitaires 2017 : 46,64 M€
- Dotations « cibles », c'est-à-dire celles qui seront atteintes un jour au rythme de + ou - 5 % par an à partir de 2018 : 44,69 M€
- Dotations de péréquation 2015 : 16,52 M€
- Dotations de péréquation minimales 2017 : 17,68 M€
- FPIC 2015 (ensemble) : 9,22 M€ dont 60 % pour les communes (5,5 M€)
- FPIC 2017 anticipé (ensemble) : 14 M€ dont 60 % pour les communes (8,4 M€)

On peut considérer en étant optimiste que 2017 sera l'année la plus creuse en termes de dotations forfaitaires. Cependant, les dotations de péréquation dans la métropole rennaise devraient augmenter d'ici 2017 ainsi que le FPIC atténuant ainsi en partie la baisse des dotations forfaitaires.

Si globalement, à l'échelle de l'ensemble de Rennes Métropole, les simulations montrent que vraisemblablement 2017 est l'année de creux, les situations sont très contrastées d'une commune à l'autre.

CEPENDANT DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES D'UNE COMMUNE À L'AUTRE

Impact de la poursuite de la contribution au redressement des comptes publics en 2017

Pour mémoire, la contribution au redressement des comptes publics des communes pour 2017 sera calculée à partir des recettes réelles de fonctionnement de 2015. Le graphe ci-dessous montre l'impact de cette contribution sur les dotations forfaitaires des communes en 2017. Les impacts sont très différents d'une commune à l'autre : Rennes va voir sa dotation forfaitaire diminuer de 30 %, Cesson-Sévigné de moitié...

Impact de la réforme de la dotation forfaitaire à partir de 2017

Le graphe ci-dessous montre d'une part, en rouge, la dotation forfaitaire estimée pour 2017 et d'autre part, en vert, la dotation « cible » calculée à partir des éléments connus à ce jour et qui ne sera atteinte qu'à un rythme de + ou - 5 % par an. Cela signifie par exemple qu'une commune comme Chartres de Bretagne dont la dotation forfaitaire pour 2017 est de 120 000 €, atteindra sa dotation « cible » estimée à 550 000 € (75€ par habitant) en 45 années.

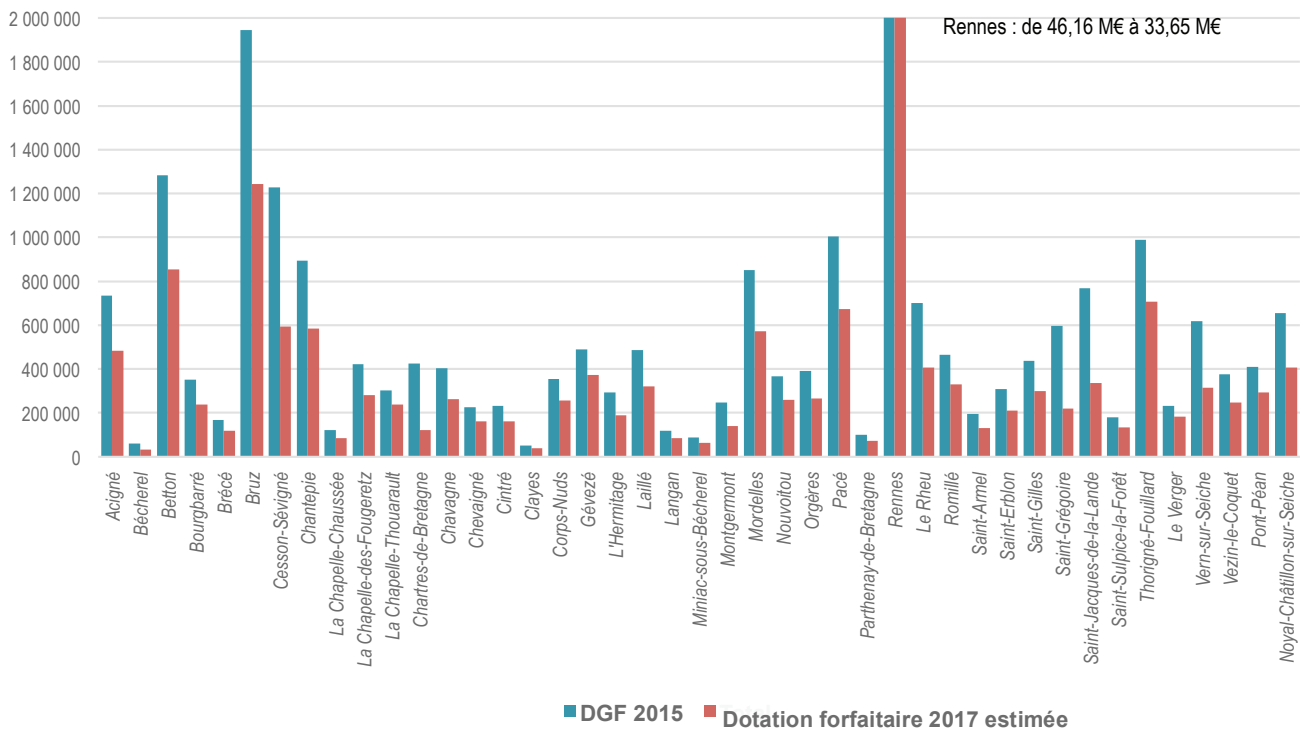
Pour certaines autres communes, la dotation « cible » est très proche de la dotation forfaitaire 2017 : Mordelles, Saint-Armel, Cintré, Pont-Péan... ces communes auront donc dès 2017 une vision de la structure budgétaire de leur ressources pour la 2nde moitié de leur mandat, sans bouleversement considérables.

En revanche, d'autres communes sont pénalisées par la réforme et vont donc voir leur dotation forfaitaire baisser pendant encore quelques années : La Chapelle-Thouarault, Chevaigné, Nouvoitou, Thorigné-Fouillard... mais aussi Rennes.

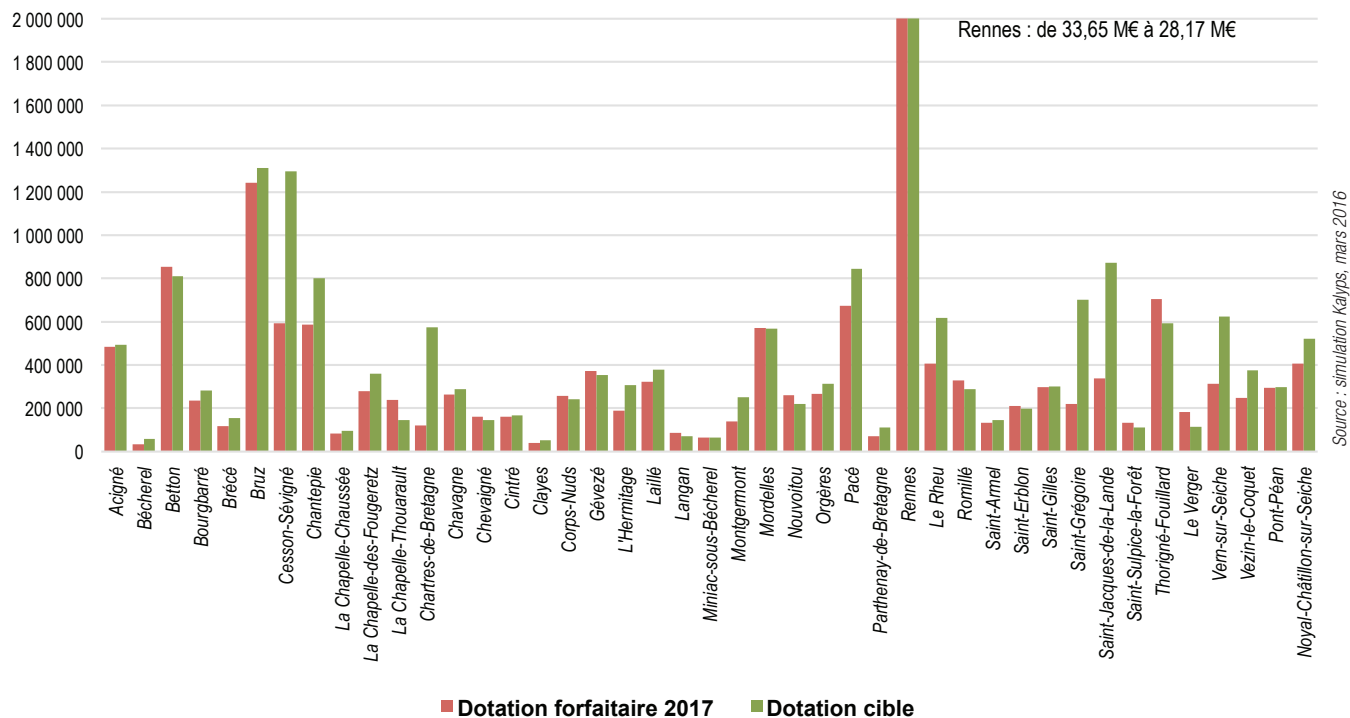
À l'échelle de Rennes Métropole, la réforme de la DGF entrainera à compter de 2017 une poursuite de la baisse de dotation pour 13 communes, une stabilité pour 4 communes et une hausse pour 26 d'entre elles. Cependant, pour celles-ci, malgré la hausse de dotation, seules 10 d'entre elles retrouveront leur niveau de dotation forfaitaire 2015 à terme, après parfois de nombreuses années compte tenu du lissage.

Cependant, il est peu probable qu'aucune modification législative n'intervienne d'ici là et que certaines communes ne seront jamais en situation de « cible ».

DOTATION FORFAITAIRE - DE 2015 À 2017



DOTATION FORFAITAIRE 2017 ET DOTATION « CIBLE » DE LA RÉFORME



Impact du renforcement au niveau national de la péréquation verticale

La Loi de finances pour 2016 prévoit la concentration des bénéficiaires des dotations de péréquation.

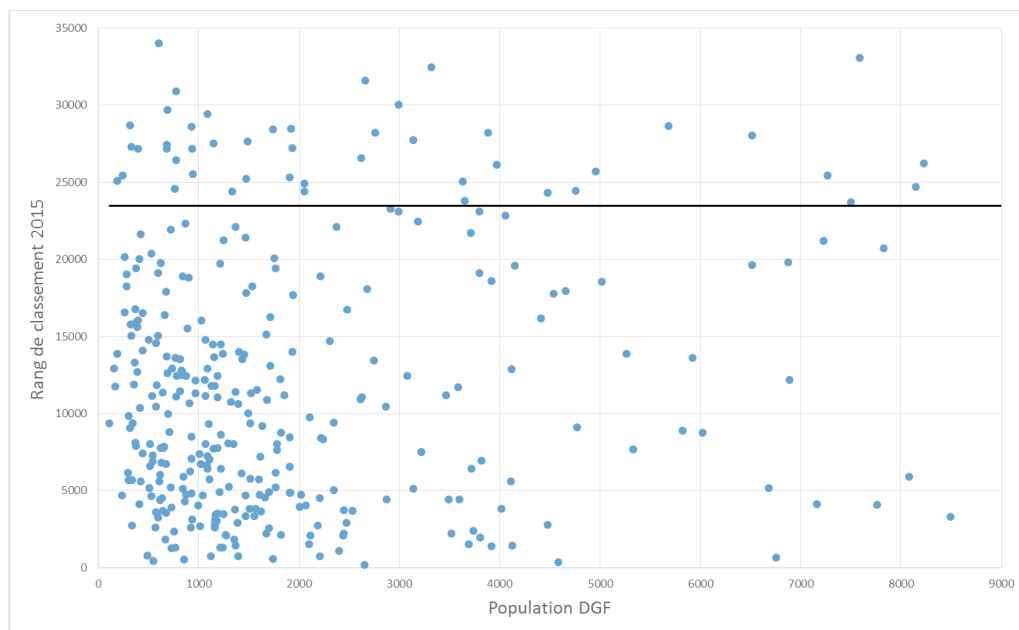
Pour la DSU (dotation de solidarité urbaine), la réduction du nombre de bénéficiaires ainsi que les modifications du mode de calcul sont

positives pour les six communes bénéficiaires dans Rennes Métropole.

En revanche, pour la DSR (dotation de solidarité rurale) les résultats sont plus contrastés.

Sur la base des données 2015, la réduction du nombre de bénéficiaires a pour effet l'exclusion de 46 communes du département de ce dispositif (indice synthétique supérieur à 23 453) dont 19 communes de Rennes Métropole.

RÉFORME DE LA DSR - COMMUNES D'ILLE-ET-VILAINE



LISTE DES COMMUNES DE RENNES
MÉTROPOLE SORTANT DE LA DSR

Communes	Rang de l'indice synthétique
Mordelles	23 713
Brécé	24 387
La Chapelle-des-Fougeretz	24 433
Miniac-sous-Bécherel	24 565
Le Rheu	24 704
Saint-Armel	25 330
Veizin-le-Coquet	25 691
Saint-Gilles	26 129
Vern-sur-Seiche	26 215
Saint-Erblon	26 573
Langan	27 169
Clayes	27 171
Chevaigné	27 206
Saint-Sulpice-la-Forêt	27 647
La Chapelle-Thouarault	28 479
Bécherel	30 907
Saint-Grégoire	31 850
Montgermont	32 469
Chartres-de-Bretagne	33 080

Cependant certaines communes sont très proches du rang limite (23453), une légère dégradation d'un des indicateurs (potentiel financier par habitant, revenu par habitant) peut les maintenir dans le dispositif.

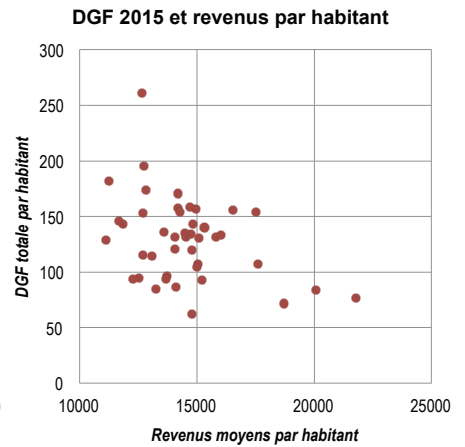
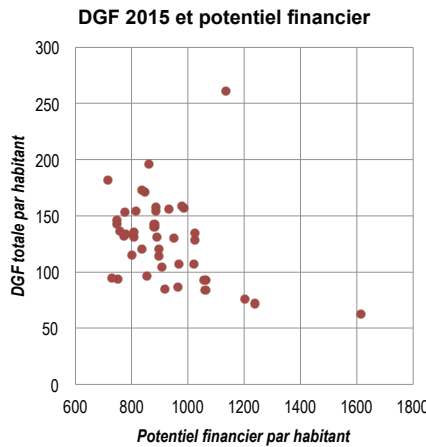
La question du bienfondé de la logique de solidarité purement communale des dotations de péréquation est posée car les indicateurs retenus dans ces critères d'éligibilité à la DSR sont des indicateurs qui dépendent pour une grande part de la métropole. En effet, dans le potentiel financier de la commune, en moyenne, près d'un tiers est lié à la ventilation des ressources de Rennes Métropole (produit économique, potentiel fiscal TH).

La réforme de la DGF en 2017 est-elle plus péréquatrice ?

Si on prend le montant de la DGF 2015 par habitant rapport au potentiel financier par habitant, on a globalement le sentiment que l'effet péréquateur fonctionne : plus le potentiel financier par habitant est élevé, moins la DGF est importante.

En revanche, si on prend le revenu par habitant comme indicateur de charge, car il traduit la contrainte qui pèse sur les dépenses communales. Le raisonnement est que plus les revenus sont faibles, plus la commune doit intervenir, là encore, l'effet péréquateur fonctionne même si il est moins marqué : plus les revenus par habitant sont élevés moins la DGF est importante. Cependant, à revenu par habitant identique, le montant de la DGF par habitant varie de 1 à 2,5. Est-ce équitable ?

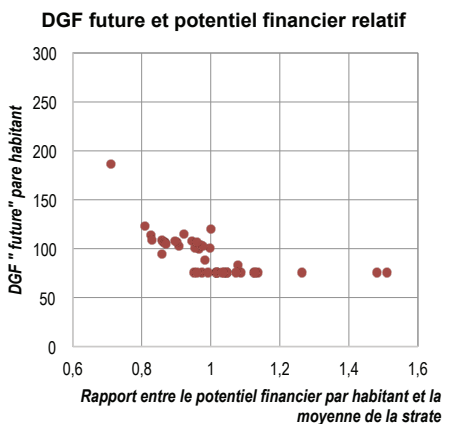
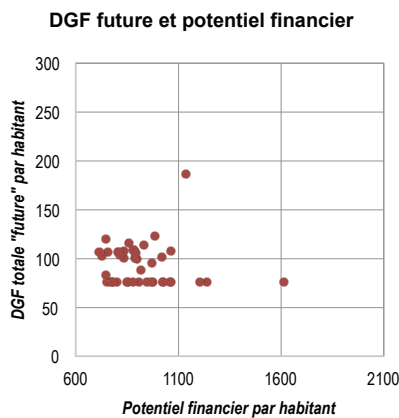
Les graphes ci-dessous montrent l'effet péréquateur :



Source : simulation Kalypso, mars 2016

Dans la réforme de la DGF, on oublie la péréquation. Avec le nouveau dispositif, de nombreuses communes auront une DGF par habitant à 75€/hab et ce quel que soit le niveau de potentiel financier par habitant.

Si on fait le même graphe mais en prenant en compte le rapport entre le potentiel financier de la commune et celui de la strate, considérant que dans les petites communes le potentiel financier est naturellement plus faible que dans les plus grandes, l'effet péréquateur est plus marqué. C'est donc une traduction de la réussite des principes posés par la réforme, la péréquation est plus concentrée sur ces bénéficiaires. Cependant, au sein de Rennes Métropole, 4 communes dont le potentiel financier est inférieur à leur strate démographique ne bénéficieront pas du dispositif de péréquation.



Source : simulation Kalypso, mars 2016

QUESTIONS POSÉES PAR LA RÉFORME

Globalement le territoire de Rennes Métropole, à partir de 2017 devrait retrouver une dynamique favorable de ses ressources, et donc assister à la reconstitution progressive de ses marges d'autofinancement. Cependant, d'une part, cette dynamique sera contrastée d'une commune à l'autre et d'autre part, elle ne changera rien à la nouvelle structure des budgets, dans la mesure où l'autofinancement aura naturellement été dégradé d'environ 25 à 30 % par rapport à ce qu'il était en 2014.

Pour traiter le mieux possible les situations financières dans lesquelles se trouvent les communes d'ici la fin de mandat et anticiper les mandats suivants, quelles sont les pistes ?

Les démarches de mutualisation, de partage des expertises, des pratiques, des moyens semblent être une des pistes possibles. Il est souvent plus facile de piloter une masse salariale dans une structure de 2 000 agents que dans une autre de 20 notamment sur des logiques de remplacement partiel, d'évolution de postes, de mobilité dans les emplois ou d'adaptation aux fonctions.

La seconde piste porte sur les stratégies partagées entre communes et EPCI au niveau du pacte financier et fiscal. Il n'y a plus de stratégie fiscale réellement indépendante dans un territoire à fiscalité professionnelle unique. Si la métropole a besoin dans le cadre de sa stratégie économique de moduler la pression fiscale sur les entreprises elle ne peut le faire qu'en lien avec la stratégie fiscale sur les impôts ménages et donc les communes. Une stratégie partagée se pose également sur les investissements car les études nationales de prospective financière prévoient une réduction en volume 10 % de l'investissement global. Il faut donc faire des choix dans les projets mais aussi peut-être dans les rôles de chacun. Qu'est ce qui doit relever d'une maîtrise d'ouvrage communale, partagée ou d'une logique de fonds de concours.

La troisième piste d'action repose sur la mise en place de logiques de solidarités internes, de tenter de répondre localement à la question de l'égalité des communes. Les indicateurs retenus par la DGCL ne sont pas toujours les mieux appropriés à la situation locale.

La question du champ de l'action publique peut également être reposée. En effet, depuis 30 ans, on assiste à un développement continu des moyens de l'action publique, par la croissance naturelle des ressources, par la progression tendancielle de la pression fiscale, par la réponse toujours plus favorable à la demande de service. Mais aujourd'hui le contexte actuel n'est plus aussi favorable. Certaines communes utilisent déjà ce levier en limitant l'action publique dans certains domaines ou en demandant à l'utilisateur de participer davantage.

Débat

La réflexion sur un nouveau pacte financier peut être intéressante mais il y a encore aujourd'hui de nombreuses incertitudes. Tout d'abord, pour les communes : 2 phénomènes co-existent, on l'a vu, une baisse à court terme des dotations communales puis à partir de 2017, une évolution contrastée selon les communes, vers une dotation cible qui peut être atteinte à des rythmes différents. D'autre part, une incertitude également pour la métropole dont les dotations font également l'objet de réforme.

Dans cette réforme sur l'intercommunalité dont l'application en 2017 telle qu'elle est connue aujourd'hui est incertaine, Rennes Métropole est légèrement gagnant. En effet, Rennes Métropole cumule deux spécificités avantageées par la réforme : d'une part son statut de métropole et d'autre part, son caractère plus résidentiel que d'autres territoires. Ainsi, la réforme telle qu'elle est prévue aujourd'hui avantage les EPCI plus résidentiels qu'industriels. Ainsi, par exemple, la CU de Dunkerque Grand Littoral verra avec la réforme sa dotation baisser de 80 %. Il est vraisemblable que la réforme touchant l'intercommunalité sera modulée.

Qu'en est-il de la territorialisation de la DGF ? Elle n'est pas abandonnée. Dans la réforme, la dotation de centralité est répartie entre les communes et l'EPCI. C'est un premier pas vers la territorialisation de la DGF qui consiste à verser la masse à l'EPCI, charge à lui ensuite de la répartir en fonction de critères objectifs plus ou moins encadrés par la loi. L'ADCF (association des communautés de France) est très attachée à ce projet, pour elle, l'avenir est la territorialisation de la DGF. En revanche, ce point de vue n'est pas partagé par les associations de maires, pour qui la commune est l'espace de démocratie, d'identification du service mais aussi de critique (hausse des taux, services...) et pour qui, la suppression du lien direct entre l'État et les communes via les dotations, n'est pas envisageable.

Quelques exemples de territoires qui ont une expérience de mutualisation :

- **Sur l'analyse de territoire** : sur un territoire vaste on ne peut raisonner de façon homogène. Au sein de ces territoires, les logiques d'aménagement, de proximité, les besoins, les manques... peuvent être différents. Exemple : EuroMétropole de Strasbourg a mis en place une démarche de territorialisation de son territoire en identifiant des regroupements de communes. Il faut cependant se méfier des effets de frontières.
- **Sur les démarches d'investissement.**
 - La CA de Cergy Pontoise est soumise à des contraintes financières assez fortes. Elle a choisi de ne plus supporter les conséquences des décisions prises de manière totalement indépendantes par les communes, comme par exemple la carte scolaire. Les projets de réimplantation ou de création de nouvelles écoles liées à la croissance démographique passent par une validation partagée avec l'intercommunalité. Sont favorisées les écoles de plus grandes tailles, afin de concentrer les moyens et d'optimiser les déplacements.
 - La CA de Loiron, dans le cadre de son pacte financier et fiscal, a mené une réflexion sur ses fonds de concours. En effet, derrière ces aides il y a potentiellement du retour fiscal de foncier bâti et de taxe d'habitation.

- **Sur la mutualisation de personnel.** Un jour, à moyen-long terme, la logique sera à une mutualisation générale du personnel, car une chose est la compétence, l'autonomie de décision, la capacité financière, une autre chose est le recours aux moyens humains dont on a besoin. Aujourd'hui, un certain nombre d'acteurs locaux considèrent qu'à terme, il y aura un employeur unique sur le territoire qui jouera un rôle de société de main d'œuvre afin de répondre aux enjeux de qualité de service et d'optimiser les moyens. Cependant, employeur unique ne signifie pas implantation unique. La question de l'efficacité d'un regroupement excessif peut également se poser, il ne conduit pas toujours à des économies d'échelle, attention au « poids de la machine ». Tout dépend de la nature des compétences exercées. Il est difficile d'avoir un service juridique polyvalent dans une commune de moins de 20 000 habitants. En revanche, la gestion des équipements scolaires peut être optimale dans cette taille de commune. Un autre des atouts de l'employeur unique avec une organisation déconcentrée est la gestion de la mobilité, de la valorisation des agents.

Pour conclure, on se focalise depuis trois ans sur la diminution de l'investissement public. Or la contribution des collectivités locales à la croissance est deux fois plus importante par le biais des traitements des fonctionnaires que par l'investissement.

En outre, le problème de l'investissement local aujourd'hui n'est pas le neuf, sauf peut-être dans les territoires en croissance, mais le maintien de l'existant : les collectivités locales possèdent 1 400 milliards d'euros de patrimoine, 40 milliards d'euros par an d'investissement assurent le renouvellement de ce patrimoine en 35 ans. Quelle est la durée moyenne des équipements, plus ou moins 35 ans ? D'autant plus que les questions énergétiques sont aujourd'hui primordiales.

Face à ces enjeux, il faut être créatif, aborder ces questions avec l'idée, à chaque fois, non pas de s'accrocher à un modèle mais de l'inventer. Les administrations sont aujourd'hui sous tension car il n'existe pas de réponses administratives aux problèmes posés, la solution est dans l'expérimentation. Ce qui compte est le fait d'avancer, d'évaluer périodiquement et d'adapter les dispositifs. Il ne faut pas se fixer une contrainte absolue de réussite mais plutôt se fixer des lignes « rouges » à ne pas dépasser. Les solutions seront propres à chaque territoire.

