La dotation globale de fonctionnement en question, éléments d'évaluation et perspectives : contributions pour un débat d'actualité

Michel BOUVIER
Victor CHOMENTOWSKI
Matthieu HOUSER
AFIGESE
Dominique HOORENS
Cabinet FCL
Cabinet Michel KLOPFER
Cabinet Partenaire Finances Locales
Cabinet ErnstGYoung
Cabinet CALIA Conseil
Benoît BAYENET et Jean-François HUSSON

Avant-propos

"On manque de travaux scientifiques sur la décentralisation en général, sur les finances locales en particulier (...) cette quasi-absence de travaux de recherche incontestables et récents est un manque criant (... alors que nous devons débattre de sujets complexes tels que la DGF) ».

Exprimé par le sénateur François Marc qui intervenait le 22 octobre 2014 dans le cadre d'une réunion de la Commission des finances du Sénat consacrée aux perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, ce constat fait écho à celui de nos associations d'élus selon lequel les travaux universitaires et les analyses techniques de consultants sont insuffisamment diffusés.

Le sujet de la dotation globale de fonctionnement est éminemment complexe. Ce ne sont pas les débats du Comité des finances locales qui l'infirmeront, ce ne sont pas les parlementaires en mission qui le démentiront.

L'idée de cet ouvrage n'est aucunement de demander à des experts de proposer « clé en main » une réforme de la DGF mais d'apporter une somme d'éclairages aux élus qui seuls ont la responsabilité politique de faire vivre et évoluer le système français de dotations. C'est dans cette perspective que l'Association des communautés urbaines et métropoles de France (ACUF), l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et l'Association des petites villes de France (APVF) ont conjointement pris l'initiative de solliciter un panel d'universitaires, consultants et praticiens pour éclairer le débat.

11 contributions ont été proposées par les auteurs. Qu'ils en soient remerciés. Ces contributions constituent le corps de cet ouvrage. Elles ne représentent pas l'expression des positions de nos membres mais constituent, aux yeux de nos associations, autant d'éclairages couvrant un large champ des problématiques posées par la DGF et qu'il s'avère utile de porter à la connaissance de l'ensemble des parties prenantes du débat sur les finances locales.

Sommaire

Cet article propose d'étudier la DGF, et plus précisément les rapports entretenus entre cette dotation, ses composantes, et l'autonomie fiscale locale, à travers une évolution historique. Cette « remontée aux origines » permet de rappeler la progressive transformation des impôts locaux en dotations ainsi que l'architecture initiale de la DGF et son évolution, vers toujours plus de complexité.

Une complexité induite par l'intégration de dotations ou de compensations d'allégements et de suppressions d'impôts, amputant d'autant l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Le sens de cette évolution s'inscrit dans une logique de subventionnement des collectivités locales, au détriment du pouvoir fiscal local, et dans le cadre de laquelle le contribuable national se substitue peu à peu au contribuable local.

Cet article offre un décryptage de long terme (plus d'un demi-siècle) des évolutions, mais également des permanences, des objectifs recherchés dans la répartition de la DGF ou des instruments qui l'on précédée.

Il met en lumière le fait que l'empilement des dispositifs résulte certes de l'évolution des priorités mais également d'une absence chronique d'évaluation des mécanismes. Aujourd'hui la résolution de l'équation consistant à répondre à un nombre accru d'ambitions (compensation, péréquation, incitation, ...) apparaît plus difficile que jamais du fait du contexte de diminution de l'enveloppe disponible mais également parce que certaines spécificités françaises (émiettement territorial, très faible prise en considération de la notion de besoin, ...) rigidifient la réflexion.

Cet article se concentre sur la question de l'articulation entre les logiques de compensation et de péréquation qui caractérisent la DGF.

La DGF s'est construite principalement sur une logique de compensation et accessoirement sur une logique de péréquation. Aujourd'hui les priorités s'inversent et la baisse des dotations accélère le besoin de solidarité. Cependant, inverser les logiques revient à nier les anciennes suppressions de

recettes fiscales locales. Aussi la mise en œuvre de nouveaux principes permettrait de passer outre la problématique des compensations.

4- La réforme de la DGF : les principes d'une réforme (Afigese - groupe de travail "Dotations et péréquation") - page 42

Fruit d'une enquête auprès de directeurs financiers, cet article traduit leurs attentes quant à une perspective de réforme de la DGF.

Il éclaire l'antinomie selon laquelle il est tout à la fois plus nécessaire et plus difficile de vouloir reformer dans un contexte de baisse brutale des dotations : « En revoir l'architecture risque donc de profondément bouleverser les finances locales et c'est un risque que l'État ne peut pas se permettre de prendre ».

Mettant par ailleurs en lumière la dynamique très vigoureuse de la péréquation, ainsi que ses effets paradoxaux, il estime qu'au sein de ces enveloppes dédiées, un réexamen des objectifs, des critères et des (nombreux) mécanismes est aujourd'hui souhaitable.

Enfin, des réponses argumentées sont proposées à nombre de questions d'importance : prégnance du besoin de prévisibilité et de stabilité, légitimité des garanties, préalables à l'évolution vers une plus grande territorialisation, nécessité d'une révision des calculs de potentiel financiers et revenus par habitant.

5- Calcul des dotations : vers un retour à la spécialisation des enveloppes ? (Dominique HOORENS) - page 52

Cet article met en lumière la difficulté de mettre en œuvre une réforme de la DGF dans un contexte mouvant (baisse brutale des dotations, redistribution des compétences, révision des valeurs locatives, réorganisation territoriale). Il relève deux réflexions préalables à mener : l'épineuse question de « l'intercommunalisation » de la DGF communale et le sens politique à donner à une réforme qui ne doit pas être que technique.

S'il s'agit d'évidence de garder l'objectif de dotations libres d'utilisation, il y est proposé de fractionner la DGF en de multiples enveloppes thématiques. Ces enveloppes thématiques seront une manière de répondre aux élus locaux qui souhaitent des redistributions discriminantes prenant en compte des spécificités territoriales (espace de montagne, difficultés économiques, perte ou gain de population...).

L'article explique par ailleurs que si la réflexion sur l'architecture des dotations est fondamentale celle-ci doit nécessairement être accompagnée d'une interrogation sur la gouvernance des relations financières entre l'Etat et les collectivités : le temps est venu d'un co-pilotage entre acteurs désormais majeurs.

Cet article propose la mise en place d'un seul dispositif de péréquation pour tenter de limiter la multiplicité des dispositifs qui peuvent se révéler contre-productif.

La montée en puissance des péréquations qui s'est caractérisée ces dernières années ne s'est pas construite sur des objectifs précis, chiffrés et évalués. C'est pourquoi, les dispositifs de péréquation s'empilent les uns aux autres sans aucune cohérence. Pour plus de clarté et d'efficacité, une fusion des mécanismes doit être envisagée pour n'aboutir qu'à un seul dispositif de péréquation. Le prérequis étant d'assigner un objectif clarifié à l'ambition de péréquation. Par ailleurs, une telle fusion des dispositifs actuels devra s'accompagner d'un toilettage des critères et des indicateurs financiers.

Cet article propose un examen de la pertinence des différents indicateurs visant à mesurer d'une part les ressources et d'autre part les charges.

En préalable, est démontré qu'il est fondamental de ne pas circonscrire, comme cela pu être le cas, l'objectif de la péréquation à la correction des seules inégalités de ressources mais à la correction des inégalités d'adéquation entre les ressources et les charges. Un focus est donc fait sur les difficultés, tant conceptuelles que pratiques, à définir les bons indicateurs d'appréhension des charges. L'article explique par ailleurs en quoi les mécanismes de garantie, aussi légitimes qu'ils puissent être, accroissent les difficultés de l'exercice de répartition et amoindrissent la mise en œuvre du jeu des critères.

Cet article propose la création d'une « dotation commune » pour les communes et leurs groupements pour renforcer le lien financier communes/EPCI et dans la perspective d'une véritable coopération territoriale.

La DGF territoriale, telle qu'elle est proposée par la loi de 2010, n'apparait pas satisfaisante et, de fait, ne remporte aucun succès. Fort de ce constat est proposée une « dotation commune », laquelle conduirait à mutualiser une part significative des DGF communales et intercommunales au niveau national afin qu'elle soit répartie entre tous les ensembles intercommunaux, puis entre les EPCI et les communes et enfin entre les communes.

La clé de répartition devra inclure un critère d'intégration et de mutualisation. Comme pour le

FPIC, une répartition de droit commun serait fixée par la loi, mais des dérogations reposant sur des accords locaux, pourraient être envisagées à condition de s'inscrire dans un accord financier global de type pacte financier et fiscal.

9- La nécessaire prise en compte d'une composante « investissement » dans la réforme de l'architecture de la DGF (Cabinet EY) - page 94

Cet article met en perspective la refonte de l'architecture de la DGF et la pertinence de l'introduction d'une composante investissement comme partie intégrante de la réforme.
Indexer une part de la DGF sur le niveau d'investissement s'imposerait comme « une urgente nécessité ». Dans la mesure où le secteur public local est le premier investisseur de France, il est proposé de faire du niveau d'investissement un critère d'éligibilité ou de répartition de la DGF et ainsi flécher cette dernière sur des objectifs d'aménagement du territoire plutôt que sur la compensation de charges ou d'anciennes ressources fiscales.

Des mécanismes envisageables et des critères d'éligibilité sont proposés pour les différentes composantes de la DGF, ainsi que des modalités de financement de cette dernière.

10- La neutralisation des choix de gestion dans la répartition de la DGF – l'impact des DSP ? (Cabinet CALIA conseil) - page 104

Cet article s'intéresse de près à un critère de répartition de la dotation de base : le coefficient d'intégration fiscal. Plus particulièrement, il souligne les limites et voire l'obsolescence de la prise en compte de certains modes de financement des services publics locaux. Afin de tendre vers une meilleure répartition de la dotation de base, il s'agirait notamment d'envisager la suppression de la redevance assainissement dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale.

11- Le financement des entités décentralisatrices dans la nouvelle Belgique fédérale. Benoît BAYENET et Jean-François HUSSON - page 112

Cet article propose une mise en perspective de la réforme de la DGF par une présentation comparative du financement des entités décentralisées dans la nouvelle Belgique fédérale.

La Belgique a elle-même été confrontée à une réforme d'ampleur déplaçant le centre de gravité des politiques publiques vers les entités fédérées, générant par la même une révision en profondeur de la loi spéciale de financement des communautés et des régions. Le tout allant vers une plus grande autonomie des entités fédérées.

Un panorama de la Belgique fédérale est dressé tant sur son organisation que sur son financement avec une présentation des équilibres recherchés entre les principes de responsabilité, de solidarité et de coordination budgétaire et fiscale ainsi que des mécanismes de chacun.

FONCTIONNEMENT / AUTONOMIE FISCALE : VISION HISTORIQUE D'UN RAPPORT AMBIGÜ

Perçue aujourd'hui par les communes, les départements et les régions, la DGF représente la subvention la plus importante versée par l'État. Elle est le fruit d'une longue évolution dont les étapes ne sont pas sans illustrer la complexité et parfois les paradoxes et artifices de certaines décisions financières. Les rapports entre cette dotation et l'autonomie fiscale locale n'ont jamais été absolument exempt d'un certain flou voire même d'une ambigüité. Ou plutôt, pourrait –on estimer, la DGF dans sa forme actuelle comme dans ses formes embryonnaires accompagne une réduction progressive de cette autonomie fiscale. En effet, une observation attentive de la manière dont est née et a évolué la DGF montre qu'elle n'a eu de cesse de se construire puis de se nourrir de la disparition d'impôts locaux existants. Le phénomène s'est produit dans deux types de situations :

- Il en fut ainsi lorsque l'impôt local fut considéré comme faisant double emploi avec un impôt d'Etat ; ce fut le cas pour la Taxe locale sur le chiffre d'affaires puis pour la Taxe sur les salaires.
- Il en fut de même lorsque considérée comme étant trop lourde pour le contribuable, la fiscalité locale donna lieu à des allègements, ceux-ci en faisant disparaître des pans entiers en tout ou en partie. Toutefois, le « manque à gagner » pour les collectivités locales fit l'objet de compensations partielles ou totales. Or une grande partie de celles-ci fut ensuite intégrée dans la DGF.

Il ne faudrait pas pour autant identifier trop vite ce processus à une remise en question radicale de l'autonomie financière locale. Car d'un autre côté la globalisation de la DGF constitue un facteur d'autonomie et de responsabilisation et c'est bien là que se situe le quiproquo. Toutefois, au final, la subvention reste un outil éventuel d'intervention pour l'Etat. Les dernières mesures prises dans le cadre de la loi de finances pour 2015 ainsi que celles figurant dans la dernière loi de programmation des finances publiques en sont une illustration.

Michel BOUVIER
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Président de FONDADIP (www.fondafip.org)
Directeur de la Revue Française de Finances Publiques

SOMMAIRE

Le couple dotation globale de fonctionnement / autonomie fiscale : vision historique d'un rapport ambigü

Michel BOUVIER
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Président de FONDADIP (www.fondafip.org)
Directeur de la Revue Française de Finances Publiques

1. Aux origines de la DGF : la transformation d'impôts locaux en subvention

La dotation globale de fonctionnement est loin d'être née spontanément de l'imagination du législateur. Son mécanisme a été élaboré à partir de constructions déjà anciennes et selon un processus de métamorphoses successives qui se sont déroulées sur une période longue d'une quarantaine d'années au cours de laquelle un impôt, puis un autre, se sont progressivement transformés en subvention.

A. De la taxe locale sur le chiffre d'affaires à la taxe sur les salaires

En 1941[1] est créée, en remplacement de la suppression des droits d'octroi, une taxe locale sur les ventes au détail (à l'exception des produits alimentaires courants) et sur les prestations de services réalisées dans les villes. Cette taxe, étendue en 1945 à l'ensemble du territoire, atteint ainsi les activités économiques concernées dans toutes les communes. À partir de cette période, la taxe locale, coexistant avec la taxe unique à la production[2] et avec la taxe sur les transactions[3], devient « taxe additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires » et frappe toutes les affaires non passibles de la taxe à la production. Elle constitue à l'époque le revenu fiscal le plus important des communes, tout en se trouvant intimement liée au processus concomitant de création de la TVA.

En effet, la volonté de simplifier la fiscalité sur la dépense conduisit par une loi du 10 avril 1954, complétée par un décret du 3 avril 1955, à instituer une taxe sur la valeur ajoutée et à supprimer la taxe en cascade sur les transactions et la taxe à la production. Trois taxes sur le chiffre d'affaires restèrent alors en présence : la TVA, la taxe sur les prestations de services et la taxe locale qui n'était plus désormais une taxe additionnelle mais une taxe indépendante au taux de 2,75 % sur les ventes au détail et 8,5% sur les prestations de service. Cette nouvelle taxe locale s'appliquait au commerce de détail, aux artisans, aux spectacles et aux ventes à consommer sur place. La commune bénéficiait des trois quart du produit de la taxe, le reste étant versé au département et à un fonds de péréquation.

Tout au long de son existence, la taxe locale fut plus ou moins critiquée. On lui trouvait certes cet avantage qu'étant assise sur les transactions effectuées sur le territoire communal, son produit suivait les fluctuations de l'économie, ce qui incitait les communes

1 Loi du 6 novembre 1941 autorisant les communes à instituer une taxe locale sur les ventes au détail et prestations de service

2 Impôt d'État créé en 1936 qui frappe les produits à leur sortie d'usine, en fin de cycle de production.

3 Cette taxe avait été instituée en 1940.

à chercher les moyens de se développer. Toutefois, elle comportait un inconvénient majeur en raison de l'inégalité entre les villes ou les bourgs et communes rurales : les habitants de ces dernières qui allaient s'approvisionner auprès de commerces situés dans des communes plus développées, facilitaient la croissance de celles-ci sans qu'aucun bénéfice n'en revînt aux zones rurales. Un tel système contribuant sinon à accélérer du moins à maintenir des écarts, il fut décidé de mettre en place en 1951 une ***structure de péréquation***. Ainsi la loi de finances pour 1951 institue un prélèvement sur l'ensemble du produit de la taxe locale destiné à être reversé aux communes les plus pauvres pour leur assurer un « ***minimum garanti par habitant***[1] » . C'est ce mécanisme, certes modifié, que l'on trouve présent au sein de toutes les constructions qui suivront.

B. De la taxe sur les salaires à une subvention, fiction de la taxe sur les salaires

Une loi du 6 janvier 1966[2], qui prend effet au 1er janvier 1968, étend le champ d'application de la TVA au commerce de détail et supprime la taxe locale. Comme il était prévu par une loi du 26 décembre 1959 qu'en cas de suppression de la taxe locale, une ressource de remplacement équivalente devrait lui être substituée, cette ressource de remplacement, fixée par l'article 39 de la loi du 6 janvier 1966, sera la taxe sur les salaires (un impôt qui avait été créé en 1948).

La loi du 6 janvier 1966 affecte ainsi au financement des budgets locaux 85 % de la taxe sur les salaires[3]. Mais très rapidement, compte tenu de l'extension du champ d'application de la TVA, il est décidé d'exonérer de la taxe sur les salaires les contribuables assujettis à la TVA (loi du 29 décembre 1968[4]), ce qui oblige une fois encore à réexaminer les possibilités d'une ressource de remplacement pour les budgets locaux.

La voie qui est choisie alors est de continuer à calculer fictivement celle-ci sur la base de la taxe sur les salaires, étant entendu que l'État se substitue aux contribuables auparavant assujettis à cette taxe. C'est ainsi qu'est institué le « versement représentatif de la taxe sur les salaires » (VRTS), en réalité une subvention de fonctionnement qui préface par son mécanisme la future dotation globale de fonctionnement.

Le VRTS était réparti selon un certain nombre de catégories :

> **l'attribution de garantie** : il s'agissait d'un minimum garanti calculé par rapport à ce qu'aurait reçu la collectivité au titre de la taxe locale en 1967 et de la taxe sur les salaires en 1968. Ce minimum, égal à 95 % de la somme en 1969, devait disparaître progressivement (par une réfaction annuelle de 5 %) jusqu'en 1988 pour se trouver remplacé par un second critère, celui de l'effort fiscal ;
> **l'effort fiscal** : il était attribué une part variable, croissant en fonction de la pression fiscale exercée par la collectivité sur les ménages (impôts fonciers et taxe d'habitation).

La loi du 6 janvier 1966 crée par ailleurs un Fonds d'action locale. Ce fonds, financé par un prélèvement sur la taxe sur les salaires puis sur le VRTS, était chargé de corriger les effets de la répartition précédente en attribuant des allocations aux collectivités

1 Il convient toutefois de noter que selon un décret du 9 décembre 1948 la taxe devait être répartie entre la commune, le département et un Fonds national de solidarité et de péréquation. Les ressources de ce fonds devaient ensuite être réparties entre les communes et le département. De grandes inégalités entre communes furent constatées dans l'attribution des sommes allouées ce qui conduisit à redéfinir le mode de répartition en 1951 par une loi et un décret.

2 Loi N° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires

3 Qui frappe les salaires bruts au taux de 5 % initialement puis au taux de 4,25 %.

4 Loi N° 68-1043

les plus pauvres[1] ainsi qu'aux communes touristiques et thermales (largement perdantes avec la disparition de la taxe locale).

Cette subvention sous forme de VRTS s'est vite révélée inadéquate tant par son mécanisme de répartition que par son indexation sur un élément (les salaires) par trop sensible à la récession économique qui allait se produire dans la deuxième moitié des années 1970. Il fallait refondre un tel système, ce qui fut fait avec la loi du 3 janvier 1979 instituant la dotation globale de fonctionnement.

2. La complexification et le développement de la DGF par l'intégration de compensations d'allègements et de disparition d'impôts locaux

La loi du 3 janvier 1979 a d'abord permis, en instaurant une véritable dotation de l'État, de mettre fin à une situation ambiguë. Le VRTS était tantôt analysé comme une ressource venue se substituer à un impôt, tantôt comme une véritable subvention. Elle a en même temps clarifié le système des concours financiers de l'État. La dotation globale de fonctionnement marque la dernière étape de la métamorphose et apparaît sous une forme nouvelle, celle d'un réel concours de l'État aux collectivités locales attribué sur la base de critères définis (en fonction de leur action, de leur singularité et de l'activité économique générale de la nation) et utilisable librement par la collectivité.

Mais la transformation n'est pas achevée avec la loi de 1979, elle va se poursuivre dans le même sens par l'intégration d'impôts locaux supprimés ou allégés. En effet, le pouvoir fiscal local a connu une sorte d'apogée jusqu'au moment où, à partir de la seconde moitié des années 1980, les dégrèvements et exonérations en matière de fiscalité locale ont commencé à se multiplier. Certes, l'État a procédé à des compensations mais celles-ci se sont progressivement transformées en dotations et n'ont pu masquer la décadence de l'autonomie fiscale locale. Cette évolution s'est confirmée très nettement avec la loi de finances initiale pour 2004 qui a intégré plusieurs compensations fiscales au sein de la dotation globale de fonctionnement, et qui en un sens traduit l'accélération de l'évolution de l'impôt local vers la dotation. On a assisté ainsi à une disparition, passée quasiment inaperçue, de l'impôt local.

A. Le dispositif initial de la DGF

L'ossature du mécanisme de détermination du montant de la DGF, tel que conçu par la loi du 3 janvier 1979, comporte une première étape qui est celle de la définition annuelle de la masse allouée par l'État au titre de la dotation. Celle-ci, indexée sur le produit net de la TVA[2], est calculée chaque année par application à ce dernier d'un taux de prélèvement fixé initialement à 16,45 %, mais susceptible d'être révisé en fonction des modifications éventuelles de la législation relative à la TVA (par exemple, en cas de changement de taux).

La seconde étape du mécanisme est celle de la répartition de la dotation entre les collectivités concernées. La loi de 1979 prévoyait, à cet égard, un système de répartition en trois groupes :

> Une dotation forfaitaire constituant le prolongement de l'ancienne attribution de garantie et assurant ainsi une continuité avec le VRTS (cette part devant toutefois diminuer progressivement au profit d'une seconde, la dotation de péréquation).
> Une dotation de péréquation se répartissant elle-même en deux parties :

1 Dans la lignée du minimum garanti par habitant.

2 Il s'agissait du produit brut auquel il était soustrait la part attribuée au budget de la communauté européenne ainsi que les remboursements effectués aux collectivités locales. Cette indexation sur l'évolution des recettes TVA s'est poursuivie jusqu'en 1990.

- une répartition en fonction du potentiel fiscal par habitant de la commune, ce dernier étant comparé à celui des communes du même groupe[3]. Dans le cas où ce potentiel était supérieur au triple du potentiel moyen par habitant de son groupe, la commune ne devait rien percevoir au titre de cette part. Dans le cas contraire, l'importance de l'attribution était fonction de l'écart plus ou moins grand de potentiel fiscal par rapport à la moyenne du groupe. Le potentiel fiscal prend en compte les quatre taxes directes de la manière suivante[4] :

Pro national des taxes / Bases nationales = Taux moyens nationaux d'impositions

Taux moyens / Bases d'imposition de la commune = Potentiel fscal

Potentiel fiscal / Population = Potentiel fiscal par habitant

Ce mécanisme, institué pour aider les communes les plus fiscalement défavorisées, était couplé avec une seconde part.

- une répartition en fonction de **l'impôt sur les ménages** se situant en droite ligne de « l'effort fiscal » existant déjà dans le cadre du VRTS.

Des concours particuliers

Une part correspondant à 5 % de la dotation globale à répartir pouvait être allouée aux communes sous forme de concours particuliers.

Il était prévu cinq possibilités :

> une dotation de fonctionnement minimale pour les communes de moins de 2000 habitants à potentiel fiscal inférieur à la moyenne ;
> une dotation supplémentaire attribuée aux communes touristiques et thermales ;
> un versement additionnel à la dotation forfaitaire pour les communes en expansion démographique ;
> un minimum garanti par habitant assurant à toutes les communes une DGF plancher ;
> une dotation particulière pour les communes-centre d'une agglomération.

Parallèlement à la réforme, le Fonds d'action locale fut remplacé par un Comité des finances locales (CFL) ayant pour mission de proposer le montant de la DGF à inscrire dans la loi de finances, de contrôler la répartition entre communes, de décider de la masse globale des concours particuliers, de donner son avis sur les textes relatifs aux finances locales. Ce comité est composé paritairement par des élus et des fonctionnaires de l'État : il comprend initialement 23 représentants des élus locaux[5], 4 parlementaires[6], 9 représentants de l'État[7].

NB : L'article 75 de la loi du 5 février 1995 (loi d'aménagement et de développement du territoire) a conféré de nouvelles missions au CFL ; celui-ci doit fournir au gouvernement des analyses nécessaires à l'élaboration des projets de loi de finances (pour les dispositions intéressant les collectivités locales), établir un rapport annuel

3 15 groupes : 0 à 499 habitants, 500 à 999 habitants, etc., jusqu'à plus de 200000 habitants.

4 Ce mode de calcul n'est plus pertinent au regard de la réforme du système fiscal local de la loi de finances initiale pour 2010.

5 28 aujourd'hui : 4 présidents de conseils généraux, 2 présidents de région, 7 présidents de groupements de communes, 15 maires.

6 2 députés, 2 sénateurs.

7 11 aujourd'hui dont 4 appartenant au ministère de l'Intérieur, 1 au ministère en charge de l'Économie, 3 au ministère en charge du Budget, 1 au ministère en charge du Tourisme, 1 au ministère en charge des DOM-TOM, 1 au ministère en charge de la Ville.

sur la situation des finances locales et réaliser des études sur les facteurs d'évolution des dépenses locales. Pour ces missions, le Comité a créé en son sein une formation spécialisée, l'Observatoire des finances locales, comprenant des membres du CFL ainsi que quatre professeurs des universités.

B. La complexification de la DGF et l'intégration d'impôts locaux

À plusieurs reprises, en 1980, 1986, 1988, 1992, 1993,2004 et 2005, les mécanismes de la DGF ont été successivement modifiés avec des conséquences de deux ordres, d'une part une complexité de plus en plus grande en rendant la maîtrise de moins en moins aisée, d'autre part un abondement par l'intégration de compensations fiscales.

La DGF de 1985 à 1993 : l'entrée dans la complexité

Une série de réformes ont été mises en œuvre de 1985 à 1993 qui ont particulièrement complexifié la DGF des communes[1]. En effet, si la dotation forfaitaire prend le qualificatif de dotation de base sans grand changement, il n'en est pas de même pour la dotation de péréquation. Aux indicateurs potentiel fiscal et effort fiscal qui forment une première fraction de cette part, a été ajouté un indicateur « impôt sur le revenu des habitants » qui constitue une seconde fraction[2]. Par ailleurs, une troisième part a été introduite, la dotation de compensation, calculée en fonction du nombre d'enfants scolarisés et domiciliés dans la commune, de la longueur de la voirie communale, du nombre de logements sociaux. La part «concours particuliers» qui demeure accueille dorénavant une dotation ville-centre qui vise à tenir compte des charges spécifiques liées à l'utilisation par les habitants des communes voisines des équipements collectifs réalisés et rendus nécessaires par l'existence de flux de population, une dotation aux communes touristiques et thermales, une dotation aux communes de moins de 7 500 habitants à forte fréquentation touristique et une dotation de solidarité urbaine[3]. Mais l'amplification de la complexité de la DGF va être démultipliée par la montée en puissance des groupements à fiscalité propre dont une loi du 31 décembre 1993 prend acte en intégrant le « fait intercommunal ». Cette loi portant réforme de la DGF (complétée par une autre en date du 26 mars 1996) s'est attachée à favoriser l'intercommunalité. Si la refonte est importante en ce qui concerne les communes et leurs groupements, elle n'a, en revanche, que peu affecté les départements. La DGF des communes est alors organisée en deux grandes parties : une dotation forfaitaire et une dotation d'aménagement.

La dotation forfaitaire rassemble les anciennes composantes stables de la DGF, c'est-à-dire la dotation de base, la dotation de péréquation, la dotation de compensation et les concours particuliers (sauf la dotation de solidarité urbaine). La dotation d'aménagement comprend quant à elle trois catégories de dotations :

> Une DGF des groupements à fiscalité propre qui concerne, les communautés urbaines, les communautés de communes, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés d'agglomération.

Chaque EPCI à fiscalité propre perçoit :

1 La DGF des départements était simple, elle comportait une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation (potentiel fiscal et effort fiscal sur les ménages).

2 Plus l'écart est grand par rapport à la moyenne des communes du même groupe, plus la commune recevra. Ce mécanisme vise à aider les communes dont les habitants ayant une faible capacité contributive sont appelées à un effort important en matière sociale.

3 Une loi du 13 mai 1991, modifiée par celles des 31 décembre 1993, 26 mars 1996,18 janvier 2005 et 29 décembre 2012 a institué une dotation de solidarité destinée à répondre aux problèmes particuliers qui se posent en milieu urbain.

- une dotation de base calculée en fonction de la population totale des communes regroupées et pondérée par le coefficient d'intégration fiscale[4] du groupement.
- une dotation de péréquation calculée en fonction de la population totale des communes regroupées, du potentiel fiscal de l'EPCI et pondérée par le coefficient d'intégration fiscale de ce dernier.

> Une dotation de solidarité urbaine.
> Une dotation de solidarité rurale[5].

La DGF instituée par les lois de finances initiales pour 2004 et 2005 : l'intégration des compensations fiscales

La loi de finances initiale pour 2004, complétée par celle de 2005, a non seulement réformé de façon sensible le dispositif général de la DGF en rassemblant des dotations ou compensations d'allègements et de suppressions d'impôts jusqu'alors épars, mais elle a également créé de toutes pièces une DGF pour les régions alors que, jusqu'à 2004, seule la région Île-de-France bénéficiait d'une DGF.

a) La DGF des régions

La DGF des régions est composée de deux parts, une part dite « dotation forfaitaire » et une part dite « dotation de péréquation ».

 La dotation forfaitaire fusionne diverses compensations fiscales et dotations :

- La compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (instituée par la loi de finances rectificative pour 2000).
- La compensation de la suppression de la part salaire de taxe professionnelle.
- La compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux perçue au profit des régions.
- 95 % de la dotation générale de décentralisation allouée aux régions.

 La dotation de péréquation est répartie pour moitié en fonction du potentiel fiscal par habitant de la région considérée, pondéré par l'effort fiscal et par la population. L'autre moitié est fonction du potentiel fiscal par kilomètre carré de la région bénéficiaire (comparé au potentiel moyen des régions).

b) La DGF des départements

Les réformes opérées en 2004 et 2005 ont organisé la DGF en trois parts :

> Une <u>dotation forfaitaire</u> qui intègre notamment <u>diverses compensations d'allègements fiscaux</u> telles que la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle et 95 % de la dotation générale de décentralisation correspondant au montant des compensations fiscales incluses dans cette dotation (compensation de la suppression de la vignette et de la baisse de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux). La dotation comprend aussi la garantie de progression minimale et la part attribuée en fonction de l'impôt sur les ménages de l'ancienne dotation de péréquation.

> Une <u>dotation de compensation</u> qui, outre le concours particulier institué pour compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale, comprend 95 % de la dotation générale de décentralisation hors compensations fiscales ainsi que les crédits autrefois attribués, dans le cadre de la pre-

4 Le coefficient d'intégration fiscale mesure l'intégration des EPCI sur la base de leur fiscalité. Plus le coefficient est élevé plus l'intégration est forte. Cf. M. Bouvier, « La solidarité intercommunale dans ses expressions financières », in La libre administration des collectivités locales: vérité ou illusion? ouvrage sous la dir. de J. Moreau, Economica 1993

5 La dotation de solidarité rurale a pour objectif d'aider les communes les plus défavorisées et de maintenir une vie sociale en milieu rural. Elle est attribuée aux bourgs-centres afin de leur permettre de créer ou de soutenir des services publics et des équipements structurants. Elle est également allouée aux petites communes aux moyens limités

mière part de la DGE, au titre des fractions « voirie » et « majoration potentiel fiscal ».

> Une dotation de péréquation qui est constituée par plusieurs dotations : une dotation de péréquation urbaine attribuée aux départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 % lorsque le potentiel financier de ces départements est inférieur au potentiel financier moyen des départements urbains[1] ; une dotation de fonctionnement minimale destinée aux départements ruraux dont le potentiel financier par habitant est inférieur à deux fois la moyenne de ces départements[2].

c) La DGF des communes et de leurs groupements

C'est également une logique de globalisation qui a présidé à la réforme de la DGF des communes et de leurs groupements.

Celle-ci est composée d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement.

La dotation forfaitaire comprend cinq parts :

- une dotation de base « population » allouée en fonction du nombre d'habitants ;
- une dotation superficiaire attribuée en fonction du nombre d'hectares de la commune ;
- une dotation de compensation de la suppression de la « part salaire » de la taxe professionnelle et de la baisse de la DCTP ;
- un complément de garantie, dit encore «dotation de garantie», qui assure à chaque commune une progression minimale ;
- une dotation «parcs nationaux et parcs naturels marins».

La dotation d'aménagement regroupe une dotation au bénéfice des groupements de communes à fiscalité propre, composée d'une dotation intercommunalité et une dotation de compensation qui comprend la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle ainsi que celle des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, une dotation nationale de péréquation[3], une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et une dotation de solidarité rurale.

1 La répartition est faite en fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier, les bénéficiaires de l'aide au logement et du Revenu de solidarité active (RSA), le revenu moyen par habitant.

2 La répartition se fait en fonction d'un indice synthétique comprenant le potentiel financier par habitant, le potentiel financier rapporté à la superficie, la longueur de la voirie.

3 Qui comprend la dotation nationale de péréquation qui est elle-même composée de deux parts, une part principale qui est attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen des communes de la même strate et dont l'effort fiscal est supérieur à la moyenne et une majoration attribuée aux communes de moins de 200 000 habitants allouée en fonction de la population mais aussi du potentiel fiscal par habitant.

Conclusion

Ainsi, et depuis près de d'un demi-siècle, l'une des principales sources de financement des collectivités locales, le VRTS devenu DGF, n'a cessé d'absorber les reliefs d'une fiscalité locale tombant progressivement en désuétude et provisoirement remplacée par des compensations. C'est pourquoi on a pu dire que l'**État était devenu le premier contribuable local**.

Or, il serait plus exact de parler d'une **substitution progressive du contribuable national au contribuable local**, du fait que ces compensations ont petit à petit **pris la forme de dotations**[4] **qui se sont substituées aux impôts locaux**, notamment avec l'intégration de plusieurs d'entre elles, on l'a vu, au sein de la subvention « phare » qu'est la DGF.

Cette évolution reflète un engagement de l'État dans une politique de reconquête du pouvoir fiscal local.

On peut estimer en effet qu'une logique de subventionnement des collectivités territoriales tend à se substituer à celle d'autonomie du pouvoir fiscal local et considérer que , d'une certaine manière, la réforme de la fiscalité locale instituée par la loi de finances pour 2010, ne fait qu'entériner et poursuivre cette logique .

Il faut voir dans ce processus une tendance lourde liée à la nécessité pour l'État de réduire la dette publique, qui a pris, on le sait, des proportions devenues insupportables, ce qui le conduit à faire participer les collectivités locales à la soutenabilité des finances publiques.

4 Outre la DGF, on peut citer la Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

LA DGF : EVOLUTION DES AMBITIONS, DU CONCEPT ET DU VOCABULAIRE

Le système français de répartition du principal transfert de l'Etat qu'est la DGF s'est toujours positionné par rapport à son origine fiscale (la taxe locale) « faute originelle » à expier par une péréquation continue. En 50 ans, la DGF est passée d'environ 1 milliard d'euros à 40 milliards. Multipliée par 40 en euros courants, elle a été multipliée par 8 en euros constants. Son effet péréquateur a été considérable. Les objectifs de la péréquation ont naturellement évolué dans le temps : (i) accompagnement de l'urbanisation, (ii) compensation de charges particulières (communes touristiques, charges de centralité), puis de charges générales (voirie, dépenses sociales et scolaires) ; (iii) réduction des inégalités fiscales discriminantes, d'abord de la taxe locale, puis de la taxe professionnelle ; (iv) fléchage vers des territoires nécessitant une solidarité nationale (DSU et DSR) ; (v) prime à la coopération intercommunale. Au cours du temps, les indicateurs de péréquation se sont détériorés. Alors que le potentiel fiscal d'origine (PF de 1980) avait représenté une avancée conceptuelle, le jeu des exonérations et des dégrèvements ont fait perdre en 30 ans au PF sa signification. La suppression de la taxe professionnelle a encore accentué ce phénomène entrainant des discours incohérents : qui est riche ? Celui qui l'a été et qui reçoit des compensations ou celui qui va peut être le devenir si on ne l'écrête pas immédiatement ? De moins en moins capable de contrôler un PF décrédibilisé, la tentation a été grande de retenir le revenu des habitants bien que ce ne soit pas un indicateur de richesse de collectivité : il a toujours existé des collectivités « riches » avec des habitants « pauvres » et inversement. Introduit presque en catimini avec la loi de 1985, l'indicateur « revenu » finit par avoir un rôle majeur dans les répartitions en tant que mode de calcul modulé selon les besoins et les débats politiques. Pour l'avenir, malgré l'inévitable freinage des dépenses publiques quelques grandes lignes se dégagent : la territorialisation, la diminution du nombre de collectivités (régions assurément, départements peut être, communes nouvelles), des tâtonnements vers des priorités données à des politiques publiques (construction et logement, politique de la ville encore, renouveau scolaire, transports des métropoles) et recherche d'une équité territoriale pour les services publics. La plupart de ces tendances semblent indiquer que les solutions d'avenir devront substituer aux collectivités la notion plus synthétique de territoires. Ne serait-ce pas l'occasion au pays d'Esther Duflo de mettre enfin en place une méthode d'évaluation destinée à vérifier si le système évolue comme prévu, et dans le cas contraire de disposer d'outils de pilotage et de méthodes sérieuses d'évaluation.

Victor CHOMENTOWSKI, chargé de cours honoraires (Paris I, magistère d'aménagement), expert en finances locales auprès de la Banque mondiale.
Directeur de la Revue Française de Finances Publiques

SOMMAIRE

La DGF : évolution des ambitions, du concept et du vocabulaire

Victor CHOMENTOWSKI, chargé de cours honoraires (Paris I, magistère d'aménagement), expert en finances locales auprès de la Banque mondiale.

Les transferts de l'Etat aux collectivités sont entrés dans un nouveau cycle dont les perspectives ou les objectifs atteignent un niveau d'incompatibilité ou de contradiction jamais rencontré auparavant.

Pour s'en tenir à la DGF du bloc communal qui constitue la plus emblématique des transferts parce que le plus général, il s'agit de diminuer les sommes réparties en valeur absolue sur plusieurs années (du jamais vu dans le passé) tout en assurant une meilleure péréquation entre les collectivités et tout en conservant un pouvoir d'achat ou d'investissement assez stable.

Il est toujours envisagé de perpétuer des politiques sectorielles (politique de la ville) ou d'en débuter de nouvelles (les maires bâtisseurs par exemple). Il ne manquera pas de politiques et de techniciens pour tenter de résoudre l'équation.

Des études sont déjà en cours et sans se tromper, l'on peut s'attendre à ce qu'elles aboutissent chacune à des versions qui seront plus favorables, toujours avec raison, à telle ou telle catégorie de collectivité. Si on se place dans l'évolution récente des transferts, on remarque l'importance continue du principe de péréquation, de la mesure de la richesse des « collectivités », de la prise en compte du revenu des habitants comme critère de péréquation, de l'importance encore faible mais grandissante d'une territorialité plus large que le cadre communal, du statut ambigu de la pression fiscale, et enfin de la pauvreté des critères de besoin.

Nombreux seront les avis et les propositions pour « une nouvelle architecture de la DGF ».

En tant qu'observateur des finances locales et des transferts de l'Etat depuis le VRTS jusqu'à nos jours, j'ai bien sûr MA solution, mais j'ai préféré limiter ma contribution à quelques interrogations sur la signification des critères et des indicateurs utilisés dans la répartition : ont-ils toujours représenté les mêmes contenus et pour des objectifs similaires ou, comme tout ce qui vit, ont-ils évolué et comment ? J'aborderai plusieurs termes : la péréquation, la mesure de la richesse des collectivités, la mesure des besoins, et plus particulièrement par le revenu des habitants, et enfin quelques suggestions pour de futures réformes.

Répartition, péréquation et solidarité

La péréquation est devenue le but incontournable des transferts dans le monde local.
Selon les dictionnaires (Académie française, Le Robert), la péréquation est la répartition équitable de certains impôts ou charges, destinée à favoriser l'égalité entre les citoyens. L'Académie précise qu'il peut aussi s'agir d'un système assurant la redistribution de certaines ressources entre les collectivités territoriales.

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, la péréquation est un objectif de valeur constitutionnelle : l'article 72-2 de la Constitution dispose que « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». De son côté, l'alinéa 5 de l'article 9 de la charte européenne de l'autonomie locale « invite les pays européens à mettre en place de tels systèmes correctifs ». Oui, mais comment ? Compte tenu des différences de situations et de charges et d'un contexte en évolution permanente comme le montre un rapide historique.

Répartition ou péréquation ?

Dans la majorité des pays, les transferts de l'Etat correspondent à une décision claire et affirmée de répartition d'une ressource fiscale nationale (en général, un pourcentage de la totalité des impôts ou d'un panier d'impôts). Ceci repose sur le fait que les impôts nationaux sont toujours plus efficaces que les impôts locaux. Ils sont plus modernes et ont un meilleur rendement.

Dans d'autres pays, une position différente est adoptée, indépendante de la fiscalité. Elle consiste à reconnaitre que les collectivités ont besoin d'une ressource minimale pour fonctionner.

Cette idée sera contenue dans la formulation de la DGF du rapport Guichard (Vivre ensemble)[1].

En France, la péréquation pour les collectivités locales est née de la volonté d'utiliser une ressource d'origine fiscale (la taxe locale) pour opérer une redistribution vers des communes « nécessiteuses » ou correspondant à des objectifs particuliers. Par construction, la redistribution devait aller vers les communes qui augmentaient leur fiscalité, celles qui connaissaient une croissance démographique. Le pays est alors en pleine croissance urbaine avec des villes nouvelles, de nouveaux quartiers….

En 50 ans, la ressource est passée d'environ 1 milliard d'euros à 40 milliards d'euros. Multipliée par 40 en euros courants, elle a été multipliée par 8 en euros constants. Son effet péréquateur (ou redistributif) a été considérable.

Les objectifs de la redistribution (ou péréquation) ont naturellement évolué dans le temps :

> accompagnement de l'urbanisation ;
> compensation de charges particulières (communes touristiques, charges de centralité des grandes villes), puis de charges générales (voirie, dépenses sociales et scolaires) avec des indicateurs directs (population, longueur de la voirie, enfants scolarisés) ou des indicateurs censés représenter des situations sociales (logements sociaux, bénéficiaires de l'APL, niveau de revenus des habitants) ;
> réduction des inégalités fiscales discriminantes, d'abord de la taxe locale, puis de la taxe professionnelle ;

> fléchage vers des territoires nécessitant une solidarité nationale (DSU et DSR) ;
> prime à la coopération intercommunale[2].

1 « Vivre ensemble, rapport de la commission Guichard », la documentation française, Paris 1977.
2 Ceci concerne surtout les lois de 1992 et 1999 pour les nouvelles communautés, car les communautés urbaines et les syndicats communautaires d'aménagement des villes nouvelles ont bénéficié du VRTS puis de la DGF parce qu'elles avaient une fiscalité ménage conséquente, or c'était un critère de base de la redistribution.

La péréquation à la française

Dès la première loi de DGF en 1979, le système comprend une dotation de péréquation (40% de la répartition) dont 8% en fonction du potentiel fiscal (PF), indicateur introduit pour la première fois. La proportion de la dotation fonction du potentiel fiscal va s'accroitre mécaniquement jusqu'à environ 15 % lorsque la loi de 1985 va accélérer le mouvement en faisant passer la péréquation sur la base du potentiel fiscal à 30%. Mais il ne s'agissait que d'une apparence car une garantie de progression minimale dont bénéficiaient les perdants de la réforme conjuguée avec une réforme brutale des dotations se révélèrent incompatibles. De ce fait, la péréquation a joué de moins en moins au point qu'il a fallu créer deux nouvelles dotations en 1991 pour combler cette dégradation : la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et la Dotation de Solidarité Rurale (DSR), complétées par le fonds de Solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF).

Depuis, la péréquation est toujours inhérente à la DGF mais dans une interprétation sujette à caution puisque seules les dotations dites de solidarité sont considérées comme péréquatrices alors que la dotation forfaitaire de 1994 contient les effets de près de vingt ans de péréquation[1]. Cette position erronée a été reprise avec la dotation forfaitaire de 2005.

En réalité, la péréquation ne date pas de la DGF. D'abord, parce que cette dotation s'inscrit dans l'évolution du Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires (VRTS).

Celui-ci qui compensait la suppression de taxe locale avait le projet d'effectuer un basculement complet en 20 ans de la répartition de l'ancienne taxe vers une répartition sur de nouveaux critères essentiellement de besoins et de dépenses (population et impôt-ménage)[2]. Explicitement inscrite dans la loi de 1966 créant la nouvelle répartition, la péréquation s'exprime aussi dans une continuité et dans les systèmes particuliers prévus auparavant.

On l'a oublié, mais dès 1948, une première règle de répartition attribuait directement aux communes et aux départements 60 % et 15 % du montant de la taxe locale prélevée sur leur territoire. Le reliquat, soit 25 %, était affecté au Fonds de Péréquation pour restitution aux communes pauvres de la taxe sur la consommation versée par leurs habitants dans d'autres centres à l'occasion de leurs achats.

Il est important de noter que cette clef de partage fut écartée dans l'agglomération parisienne dès l'origine : les communes de banlieue obtinrent que le montant de leur part s'élevât à 75 % au détriment de celle du Fonds de Péréquation. En même temps, les grandes villes de Province firent valoir que le niveau des dépenses locales croissait avec la dimension de la cité et firent relever leur part de 60 à 65 % pour les communes de plus de 10 000 habitants et à 70 % pour celles de plus de 100 000 habitants. Enfin, les petites communes bénéficiant des attributions directes de la taxe locale demandèrent à leur tour leur "alignement" sur les grandes villes : aussi, la clef de répartition fut-elle à nouveau modifiée en 1959,elle attribuait à toutes les communes 75 % du produit localisé de l'impôt ; le reste, soit 25 %, est partagé entre les départements à concurrence de 70 % (soit 17,5 % environ du total) et le Fonds de péréquation à concurrence de 30 % : ce dernier ne reçoit donc

1 La forfaitaire de 1994 a repris certes ce qui restait de la garantie de la taxe locale de 1967 (environ 30%) mais a aussi intégré les montants obtenus par la péréquation antérieure.

2 L'impôt-ménage était composé de la somme du produit de la TH, du produit FB ménage (imposé et exonéré) donc non compris le FB professionnel, et 30% du produit du foncier non bâti. Il était sensé représenter le besoin financier des collectivités sur le principe que plus il était élevé et plus le besoin était probablement grand car il n'était pas logique d'augmenter la fiscalité sans raison.

plus que 7,5 % du produit total de la taxe[3].

Les années soixante focalisent la péréquation sur la taxe locale avant et après sa disparition. Ainsi, Paul Delouvrier, Délégué général au district de la région de Paris, en même temps qu'il réorganise la région et pose les bases de son aménagement avec notamment les « villes nouvelles », se préoccupe aussi des finances locales.

Avec son équipe, il introduit dans l'article 33 de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, un fonds d'égalisation des charges des communes de la région.

Ce fonds prélève une partie de la taxe locale perçue sur le territoire d'une liste nominative de communes (dont évidemment Paris).

Les ressources de ce fonds sont réparties entre les communes de la région parisienne par un comité composé en majorité des membres des assemblées des collectivités locales intéressées. Il était prévu que le FEC entrerait en vigueur en 1968.

De fait, il sera intégré dans le VRTS. A l'expérience, le FEC opérait un vaste brassage de financements qui donnait une priorité aux collectivités en urbanisation rapide, et pas seulement les villes nouvelles, qui nécessitaient des capacités de financement des équipements d'accompagnement. Il se préoccupait aussi du maintien d'un pouvoir d'achat des autres communes avec des indicateurs proches du VRTS (population et impôt ménage)[4].

Au FEC, préexistant à la disparition de la taxe locale, on peut aussi adjoindre l'une des dotations du VRTS, le Fonds d'action local, certes limité puisque ne s'élevant qu'à 3 % du total. Le FAL servait particulièrement à financer un supplément de VRTS pour les communes et groupements touristiques mais il introduit déjà une amorce de péréquation pour insuffisance de capacité fiscale.

On peut s'étonner de l'importance de la péréquation à propos de la taxe locale. Curieusement, la fiscalité locale est peu évoquée.

Il y a bien des remarques sur les inégalités fiscales, mais c'était comme si opérer une péréquation sur les taxes acquittées par le consommateur était plus naturel et «moral» que de taxer les contribuables électeurs.

Il faut reconnaitre que l'ancienne fiscalité avait des caractéristiques et des usages qui s'opposaient ou gênaient toute tentative de péréquation nationale.

Ainsi, non seulement les bases et les modes de calculs étaient extrêmement divers d'un département à l'autre mais en outre les conseils généraux pouvait faire évoluer différemment les taux de base de la contribution mobilière (ancêtre de la taxe d'habitation) d'une commune à l'autre par le jeu d'une modalité, le « répartement », qui allégeait le poids de l'impôt pour certaines communes ou l'alourdissait pour d'autres, ce qui jouait aussi sur la répartition

3 Pour un exposé complet de la situation du fonds de péréquation, voir la thèse de Yves Fréville : « Les finances des collectivités locales au début des années 1960, une approche statistique au niveau des grandes villes de province », Rennes, 1966.

4 Voir « Le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) et le fonds d'égalisation des charges (FEC), fonctionnement et évolution », Victor Chomentowski, IAURP 1977.

entre les ménages et les professionnels[1].

Dans les premiers temps du VRTS, la pression pour une péréquation de la fiscalité des quatre taxes était relativement faible. Il est possible que la réforme de la fiscalité locale engagée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 ait écarté toute tentative de péréquation sur la fiscalité. La patente qui précédait la taxe professionnelle faisait déjà l'objet d'une péréquation partielle au niveau départemental. De nombreuses communes industrielles à population ouvrière percevaient un produit de patente conséquent. Il y avait donc une unité territoriale entre la ressource fiscale et la population bénéficiaire. Ceci explique probablement que le potentiel fiscal, calculé de façon obsolète avec le « centime démographique », ne jouait que pour 3% dans la répartition (FAL ou Fonds d'action locale).

Les questions traditionnelles de péréquation concernaient aussi les situations relatives des communes et de leur département, plus qu'entre les communes elles-mêmes. Habitude séculaire pour les communes rurales, il valait mieux une péréquation par la dépense qui passait par le département redistribuant aide sociale et subventions d'équipement que de récupérer quelques broutilles de fiscalité…

Et la péréquation territoriale ne concernait pas que les collectivités locales. Certains services publics à caractère industriel et commercial comme les transports faisaient (et font toujours) l'objet d'une péréquation qui a une incidence sur les finances locales. C'est ainsi que les transports urbains en région Ile-de-France ont connu plusieurs statuts : le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) est l'héritier depuis 2000 du Syndicat des Transports Parisiens (STP) créé en 1959, qui succédait à l'Office Régional des Transports Parisiens (ORTP) créé lui en 1948. Pour ces organes, il a toujours existé une clef de répartition des financements du déficit entre ses divers membres selon les époques : la RATP, la Ville de Paris, les départements de la petite couronne, puis de la région et de tous les départements de la région. Peu à peu, la couverture du déficit a pris en compte non seulement la population desservie mais également le potentiel fiscal. Cette péréquation peu connue, mais de plusieurs centaines de millions d'euros, a évidemment une incidence sur la fiscalité de la Ville et des départements concernés.

De ce qui précède, on peut retenir les éléments suivants :

> la péréquation est une préoccupation permanente depuis 70 ans ;
> elle a concerné des masses financières et des contenus différents comme la taxe locale, puis la fiscalité ;
> elle a eu des objectifs différents : réduire les inégalités de situation des consommateurs, favoriser l'urbanisation, améliorer les ressources de territoires au titre de la solidarité (urbaine ou rurale) ;
> elle a cherché à réduire les écarts de ressources globales pour toutes les communes ou pour des catégories particulières de collectivités (communes de plus de 10.000 habitants, communes en ZUS, communes rurales,…) et a tendance à perdre son caractère général et universel pour des fléchages plus ciblés ;
> elle a opéré des effets discriminants afin de financer des politiques nationales (politique de la ville, maires bâtis-

1 Dans sa thèse déjà citée, Yves Fréville indique « En pratique, les Conseils Généraux usaient peu de cette faculté d'une répartition non proportionnelle du principal fictif départemental entre les communes… Toutefois, le Conseil Général de la Seine adopte une politique différente : une majorité formée depuis cinquante ans de la rencontre des élus de gauche de la banlieue et des élus de droite de Paris accepte d'élever le taux de base pour Paris même et de le réduire en contrepartie pour la banlieue. De cette façon, la charge fiscale des centimes communaux tend à être rejetée en banlieue sur les industriels patentés au profit des ménages qui y résident, à la satisfaction des élus de gauche. A l'inverse, cette charge tend à être transférée à Paris même sur les occupants de logement, ce qui réduit d'autant les charges des commerçants patentés défendus par les élus de droite... »

seurs, tourisme, intercommunalité, etc.) ;
> elle a travaillé en silos sans se préoccuper des autres péréquations sur un même territoire (par exemple, péréquation destinée à l'aide sociale, au financement des transports,…) négligeant toute vision d'équité territoriale globale ;
> elle a fait se succéder des solutions de péréquation sans tenir compte des objectifs et des résultats qui avaient précédé ; à chaque fois, on recommence à péréquer, sans arrêt, et à la marge.

Présente depuis 70 ans, on est en droit de se demander si la péréquation a toujours été totalement inefficace ou bien si sa permanence exprime des significations tellement différentes qu'elle devient sujette à caution.

Péréquation et solidarité

La loi DGF de 1994 supprime la dotation de péréquation : tout un programme ! Elle résume tout le passé du VRTS et de la DGF dans une dotation forfaitaire qui est tout sauf significative d'un quelconque forfait. La péréquation est remplacée par une priorité à la solidarité via la dotation d'aménagement qui comprend dorénavant la DSU, la DSR, et la dotation d'intercommunalité. La coopération communale était censée tendre vers une meilleure péréquation et solidarité entre les communes membres. De son côté le FSRIF continue son mouvement amorcé en 1991 et, comme son nom l'indique, est une autre expression de solidarité.

Solidaire se dit (selon le Robert) de personnes qui répondent en commun l'une pour l'autre d'une même chose et qui se sentent liées par une responsabilité et des intérêts communs. Ce n'est qu'une très faible approximation de ce qui se passe dans la DGF. Dans le domaine des finances publiques, c'est plutôt la seconde définition du Robert qui s'applique « la solidarité est le fait de faire contribuer certains membres d'une collectivité nationale à l'assistance (financière, matérielle) d'autres personnes ». Responsabilité et intérêts communs seraient-ils perdus ? Alors que DSU et DSR sont effectivement financés par la collectivité nationale, le FSRIF est financé uniquement par prélèvements sur certaines communes de la région Ile-de-France. Dans le jargon actuel, il est l'exemple parfait d'une péréquation horizontale, c'est-à-dire de collectivités à collectivités.

Une telle péréquation horizontale n'était jusqu'alors mise en œuvre qu'à l'échelle des départements disposant de fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Encore techniquement s'agissait-il d'un financement provenant de l'écrêtement des entreprises exceptionnelles.

Le contribuable et non la collectivité finançait la solidarité vers les communes concernées (où étaient logés les salariés) ou au faible potentiel fiscal. Le FSRIF était le seul fonds vraiment solidaire car territorial et fondé sur l'interdépendance des communes de la région. Il est rejoint aujourd'hui par le Fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) qui inaugure une solidarité nationale dans des conditions et des indicateurs qui reflètent plus un rapport de force qu'une analyse sereine de la problématique territoriale.

Trois évolutions : fiscalité (surtout TP), décentralisation, économie

Il semble qu'avant la décentralisation, la fiscalité professionnelle (patente) était moins discriminante que celle qui lui a succédé (taxe professionnelle), ou bien elle l'était mais comme les territoires industriels correspondaient aux populations ouvrières, il y avait adéquation entre les ressources et les dépenses de services à la population. Les territoires ruraux étaient plus attentifs à la redistribution des conseils généraux aussi bien pour le financement de l'aide sociale que pour l'électrification, les réseaux d'eau et d'assainissement et autres subventions, les routes et les collèges étaient encore largement de compétence étatique. En région

parisienne (la RIF n'existait pas), les enjeux de financement du transport étaient bien plus importants que l'efficacité d'une éventuelle péréquation (cf. financement de la RATP). Bref, avant la décentralisation, les préfets de région discutaient avec les exécutifs des départements, c'est-à-dire des préfets.

Avec la décentralisation, attendue et inévitable, des milliers d'acteurs ont recherché une amélioration sonnante et trébuchante de leurs revenus par la péréquation plutôt qu'une péréquation par la dépense mieux adaptée à une rationalisation de l'équipement des territoires sur des espaces mieux définis (bassin d'emplois, bassin de vie, etc…). A se limiter à la collectivité locale de base, on a donné de l'importance à un seul acteur sans tenir compte des autres : hôpitaux, transports, logements sociaux, etc.

Le rôle dramatique de la taxe professionnelle

La patente devait être remplacée. Elle réunissait tous les handicaps : ses bases obsolètes mal évaluées et dans des conditions très différentes d'une inspection à l'autre surchargeaient les contribuables commerciaux par rapport aux industriels. Moderne dans sa conception, avec ses indicateurs comptables, la taxe professionnelle a apporté un vent d'air frais mais en même temps a accumulé de nouvelles difficultés : surimposition des industries manufacturières, hyper localisation, concurrence fiscale, écarts de taux extrêmement forts, etc… Connaissant une croissance des bases exceptionnelles, elle a été encore plus concentrée que la patente et est devenu le facteur le plus discriminant de la richesse fiscale entre collectivités.

Les historiens étudieront la TP et montreront comment elle a contribué à financer les équipements locaux et le fonctionnement des services et comment elle est devenue, renforcée par la décentralisation, l'enjeu essentiel d'une gestion qui donnait aux maires de grandes capacités d'aménagement. L'importance croissante de la péréquation ne se comprendrait pas sans le poids de la TP dans la période 1976-2009, ces trente glorieuses des finances locales. D'autre part, d'abattements en exonérations, elle a habitué les responsables locaux à disposer de ressources virtuelles largement compensées au lieu de contributions réelles d'agents économiques. Quant au principal indicateur de péréquation, le potentiel fiscal, il était devenu au fil des ans une grandeur qui contenait plus de compensations que de ressources véritables.

L'étroitesse territoriale de la commune qui n'est jamais un bassin d'emploi a eu des conséquences catastrophiques en termes de disparités fiscales, surtout de disparités de proximité, d'une commune limitrophe à l'autre, les plus graves.

Très rapidement, des tentatives pour contrebalancer le mouvement naturel de concentration de la TP sont tentées, avec par exemple le Fonds national de péréquation de la TP (FNTP). Tout ces fonds se sont révélés peu efficaces, et moins ils étaient efficaces et plus il était demandé à la DGF d'opérer de la péréquation.

L'intercommunalité aurait dû apporter un remède à ces disparités de richesse par la mise en commun des ressources fiscales professionnelles sur des territoires cohérents. En dehors des communautés urbaines et des villes nouvelles créées avant la décentralisation, nombre de groupements ne correspondait pas à des bassins d'emploi et la solidarité financière s'est rarement appliquée.

Il est souvent avancé que la Fiscalité professionnelle unique (FPU) des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est « par nature » péréquatrice. Ce n'est malheureusement pas le cas. La mise en commun de la ressource professionnelle ne veut pas dire qu'elle est également partagée. D'abord, à la création de l'EPCI, le calcul des attributions de compensation (AC) qui assure les recettes antérieures fige pour de

très nombreuses années les écarts de ressources. Le processus de convergence des ressources est extrêmement long voire nul. La solidarité à l'intérieur de la communauté reste faible : la dotation de solidarité communautaire (DSC) est peu efficace voire opérant de façon contre-péréquatrice, la politique de la ville négligée. La rente de situation est souvent renforcée. L'expérience des villes nouvelles qui furent les premières à expérimenter la FPU, montre qu'en 30 ans, les écarts ne se sont réduits que de quelques pourcents. Certes, la péréquation par la dépense effectuée par les EPCI est péréquatrice… mais pas forcément efficace car elle a aussi une tendance à l'inflation des dépenses (multiplication des investissements et des services).

Mauvaise qualité des indicateurs

Le système français de répartition du principal transfert de l'Etat qu'est la DGF s'est toujours positionné par rapport à son origine fiscale (la taxe locale) « faute originelle » à expier par une péréquation continue. La lenteur avec laquelle des indicateurs de besoins ont été pris en compte est surprenante. Quand on pense que pendant 12 ans pour les communes et 35 ans pour les départements, la répartition a été basée sur l'impôt-ménage, censé représenter les besoins des collectivités, on ne peut être que surpris. On trouvera ci-dessous quelques réflexions sur les indicateurs de besoin, le potentiel fiscal et le critère du revenu.

Indicateurs des besoins ou de politiques publiques ?

Il n'est pas dans la tradition française de spécifier les dotations avec des indicateurs par catégorie de besoins ou de services publics (écoles, crèches, équipements sportifs), ou même de prendre en compte le coût des équipements en service par crainte qu'une telle méthode soit inflationniste, comme cela fut le cas en Grande Bretagne, pays où elle était largement utilisée. En tout cas, le résultat est une pauvreté des indicateurs de besoins (voirie, population scolarisée) et parfois leur abandon (sauf pour la DSR).

Certes il y a le logement social.
Je laisse aux économètres du futur montrer si l'indicateur aura été vraiment significatif des besoins des collectivités locales ou ultra réducteur pour des raisons… diverses.

Le fléchage des dotations en fonction de politiques publiques a l'avantage au contraire de pouvoir plus aisément s'appuyer sur des critères identifiables, parfois tautologiques. Les critères de ZFU et ZUS définissent à la fois des politiques publiques et des ayants droit. Ainsi, la flèche ne peut rater la cible.

Bref, il est plus facile d'accompagner une politique publique que de chercher des indicateurs absolument objectifs et universels de dépenses. Ce serait la voie française de la répartition, mais on est loin de son universalité.

Indicateur de richesse des collectivités : du réel au virtuel

La tendance irrépressible à utiliser des indicateurs virtuels est une antienne des systèmes de répartition français. La confusion sur l'interprétation des situations et notamment de richesse fiscale en est un corolaire malheureux [1].

Avant 1981 et le vote des taux, la fiscalité restait enserrée dans des coefficients fixes entre les quatre taxes, coefficients différents par commune résultant d'une histoire longue (depuis 1789) et complexe. Les exonérations

1 Pour moi qui ai commencé à travailler avec les collectivités locales lorsqu'existait un principal fictif (fiscalité des 4 vieilles abandonnées par l'Etat depuis 1917…) et un versement représentatif d'une taxe sur les salaires largement supprimée, j'ai baigné tout de suite dans la virtualité… encore que la fiscalité de cette époque, malgré les « centimes », son côté obsolète et incompréhensible était vraiment payée par les contribuables, pas par l'Etat.

et les compensations étaient rares : exonérations de longue durée pour le foncier bâti destinées à favoriser la construction de logements et exonération pour aménagement du territoire pour la patente. Seule la première était compensée par l'Etat à environ 90% (subvention fiscale automatique ou SFA).

Archaïque et avec des bases remontant à «la nuit des temps», incohérente et injuste, la fiscalité était néanmoins payée par le contribuable. La mesure des disparités était très délicate (centime démographique), peu compréhensible et parfois pas significative.

Le potentiel fiscal d'origine (PF de 1980) a représenté une avancée conceptuelle considérable dans la mesure des inégalités fiscales.

Son calcul n'a été rendu possible que par la rénovation concomitante de la fiscalité (révision des valeurs locatives et TP) et le vote des taux.

Mais les exonérations et dégrèvements ont fait perdre en 30 ans au PF sa signification. Peu à peu, il n'exprima plus une réalité fiscale mais une sédimentation de fiscalité et de transferts de compensation.

Plus contestable, l'indicateur du potentiel fiscal est remplacé par le « potentiel financier » qui ajoute au PF « pur » la dotation forfaitaire de la DGF et cette dotation seulement, laissant encore accroire que la forfaitaire est un élément de richesse ancienne, ce qui est parfois vrai mais aussi le résultat d'un processus de péréquation qui s'était exercé de 1948 à 1994 !

La suppression de la taxe professionnelle a encore accentué ce phénomène entrainant des discours incohérents : qui est riche ?

Celui qui l'a été et qui reçoit des compensations ou celui qui va peut être le devenir si on ne l'écrête pas immédiatement du surplus fiscal par le Fonds de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ou d'autres fonds de péréquation de la Contribution à la valeur ajouté des entreprises (CVAE) ?

On observe une confusion entre d'une part une meilleure définition de l'assiette fiscale, équitable et proche de la capacité contributive des entreprises, avec d'autre part les bénéficiaires de l'impôt…

Certes, la CVAE est concentrée dans des territoires différents que ceux qui percevaient de la TP, ce qui est simplement une réalité économique.

Mais l'important est d'opérer des péréquations et/ ou redistributions à partir de véritables richesses, et pas de créer des ressources virtuelles et par définition sans contribuable et donc sans recette… autre que des compensations de l'Etat et l'emprunt public.

Riches ou pauvres ? Il y aurait beaucoup à dire. Illustration. En 2012 : sur 31.419 communes de moins de 2.000 habitants, 14.863 versaient une partie de leur « excédent fiscal » (par rapport à 2009) au GIR pour 452 millions € tandis que 5.261 communes percevaient 131millions € (et 11.295 ne versaient ni ne recevaient quoique ce soit). Qui est riche ou pauvre ?

Chacun conviendra que les communes «payantes» ne sont pas « riches »… Comme elles étaient pauvres, on ne leur « assure » ou « garantit » que ce qu'elles avaient en 2009 et elles doivent reverser l'excédent !

Revenu des habitants ou revenu des collectivités ?

Retenir le revenu des habitants dans le cadre de la répartition des transferts de l'Etat est rare dans la plupart des pays du monde pour plusieurs raisons :

> ce n'est pas un indicateur de richesse de collectivité ; il existe et a toujours existé des collectivités « riches » avec des habitants « pauvres » et inversement ;
> le revenu mesuré par le revenu imposable

comme en France n'est pas un indicateur objectif des revenus ! Les revenus correspondent à des revenus déclarés qui amplifient les revenus des communes où le salariat domine, c'est à dire dans le monde urbain.
> le revenu est supposé être un indicateur des besoins de la collectivité. C'est parfois possible mais la généralité du principe n'a pas été démontrée.
> il est généralement admis qu'il revient aux systèmes nationaux d'opérer des transferts des habitants aisés vers ceux qui le sont moins, sans être amplifié par des principes de territorialité[1].

La France a fait fi de ces principes raisonnables et théoriquement fondés et a amplifié le mésusage de cet indicateur par l'étroitesse territoriale des collectivités.

Pourtant, la difficulté de mettre en place une taxe d'habitation départementale sur le revenu abandonnée en 1990 aurait du servir de leçon[2].

Avec la loi DGF de 1985, le revenu (des habitants) apparait dans la répartition, d'ailleurs sans effet réel car la péréquation s'embourbe entre ses objectifs contradictoires : mutation rapide des sous-dotations combinée avec une garantie de progression générale très généreuse.

Comment cette erreur conceptuelle peut être légitimée et l'indicateur de plus en plus utilisé ? On ne peut répondre que par plusieurs hypothèses.

Les revenus sont un indicateur pris en compte sur une base :

> de position idéologique compassionnelle (les habitants sont pauvres, il faut les aider… quelque soit la situation de la collectivité),
> d'intérêt lobbyiste, celle des catégories de collectivités aux contribuables qui paient relativement peu d'impôts (pour diverses raisons),
> d'effet redistributif supposé.

Cette dernière position est très discutable car on a déjà indiqué qu'il revient à la fiscalité nationale d'opérer la redistribution.

Il est difficile de justifier qu'une dotation amplifiée par « l'effet revenu » :

> restitue du pouvoir d'achat individuel,
> ou est redistributive par l'intermédiaire d'une dépense collective individualisée, car comment prouver que le service financé sera utile et efficace ?

Introduit presque en catimini avec la loi de 1985, l'indicateur « revenu » finit par avoir un rôle majeur mais non universel : il n'est pas retenu pour la DSR, il l'est à raison de 10% dans la formule de l'éligibilité pour la DSU, et de 25% pour le FSRIF.

Son rôle est encore plus important pour la nouvelle forme de péréquation horizontale du FPIC (25 % dans la formule qui défini le prélèvement 2014, et 75% pour les reversements).

Cette fois, on dépasse la question de la signification du revenu pour en rester à un simple mode de calcul modulé selon les besoins et les débats politiques[3].

1 Qu'une collectivité souhaite faire de la redistribution à l'intérieur de son périmètre est une autre question.

2 La formule qui a consisté à contourner l'obstacle en reliant la TH aux revenus du contribuable par un système de dégrèvement est redevenue un système de transfert national. Il peut être critiqué lorsqu'on constate quels habitants de quelle collectivités en sont bénéficiaires mais le système est légalement national.

3 J'ai toujours affirmé que les finances locales sont des finances politiques. Mais lorsque l'effet est par trop politique, la durée de vie d'une procédure ou d'un coefficient est rarement supérieure à deux ans. Or les finances locales ont aussi besoin de stabilité.

Quelques conclusions

La répartition des transferts financiers de l'Etat entre collectivités est un phénomène mondial.

La France qui se croit toujours en avance dans les domaines institutionnels, parfois avec raison car elle l'a souvent été, oublie de considérer ce qui se passe dans les autres pays.

Obsédée par la péréquation c'est-à-dire au sens étymologique l'égalisation des dotations, elle semble oublier que les transferts sont un moyen de répartir la fiscalité nationale, et d'assurer le financement des services que les collectivités apportent aux populations dans le cadre de politiques nationales.

Or, comme le notait le rapport de Dexia sur les collectivités territoriales dans l'Union européenne[1] « du fait de leurs caractéristiques démographiques, géographiques ou économiques, toutes les collectivités locales ne sont pas capables de fournir le même niveau de services. On peut identifier trois grands types de déséquilibres qui résultent :

> de besoins plus importants pour certaines collectivités,
> de coûts plus élevés pour une prestation donnée,
> des ressources inférieures, de fait de base par habitant plus faibles et de la difficulté d'appliquer des tarifs élevés. » Egaliser (péréquer) et tenir compte des différences, voilà la difficulté de toute politique de transfert. Mais ce n'est pas tout : l'égalité est-elle efficace dans tous les cas de figure ?

Efficacité de la dépense publique de transfert

Le ratio par habitant sert souvent de référence pour une politique de transfert. Mais dans un pays où le nombre de communes de petite taille est grand, le ratio exprime mal la capacité d'action réelle de la collectivité.

Ainsi, en transformant le ratio par habitant en valeur absolue, on montre qu'on atteint difficilement un quantum d'actions. L'effet de saupoudrage est inévitable avec une efficacité faible pour le bénéficiaire[2].

Prospective

Ce qui ressort de l'observation des systèmes financiers publics et notamment pour les collectivités locales, c'est l'absence d'une capacité prospective ou plus simplement de prévisions des conséquences de l'évolution du contexte sur les finances locales.

Bien sûr, on peut comprendre que le législateur coincé par des contraintes politiques (prévisions d'élections, groupes de pression, changement de gouvernement) et les nécessités d'équilibre budgétaire annuel (plus ou moins prégnantes), fait ce qu'il peut et n'a pas le temps de prendre une position prospective.

Les récentes navigations à vue ont mené à des systèmes financiers incohérents, souvent basés sur des critères erronés ou des indicateurs inefficaces, toujours plus difficiles à corriger par la suite.

Or, malgré les contraintes, il est possible d'adapter les modalités d'un système financier en cherchant sa durabilité et surtout des méthodes de pilotage.

1 « Les collectivités territoriales dans l'union européenne, organisation compétences et finances », Dexia-Editions, Paris La défense, 2008

2 La Dotation globale d'équipement (DGE) est un bon exemple d'inefficacité pour les petites communes d'une politique égalitaire avec un taux de concours unique (de l'ordre de 2,2% des dépenses d'investissement). Après l'abandon de la DGE pour les grandes communes, le taux de concours insuffisant pour financer les équipements a également été abandonné et on est revenu à un système de subvention classique.

Les temps ont changé depuis que les législateurs pouvaient prévoir une évolution du VRTS sur 20 ans, ou sur 5 ans pour la Loi DGF de 1985. L'inévitable freinage des dépenses publiques est plus difficile à gérer que leur expansion dans les années 60. Mais ce n'est pas une raison pour multiplier des réformes en silos (DGF nationale, FPIC, fonds de péréquation départementaux et régionaux, FSRIF en mouvement perpétuel, etc…).

Jusqu'où peut aller le basculement des fonds de péréquation verticale vers les fonds horizontaux ? Quelles conséquences ou cohérences sur une politique territoriale ? Quel avenir pour les rentes de situation ?

Encore ne faudrait-il pas confondre les conséquences de l'efficacité des systèmes du passé[3] avec rente indue ou à discuter[4]. Autant de questions sans réponses.

Pas de prospective et peu de stratégie…

… il ne s'agit peut être que d'apparences. En fait, quelques grandes lignes se dégagent : la diminution des transferts, la territorialisation à un niveau d'intercommunalité inauguré avec le FPIC, la diminution du nombre de collectivités (régions assurément, départements peut être, communes nouvelles[5]), des tâtonnements vers des priorités données à des politiques publiques (construction et logement, politique de la ville encore, renouveau scolaire, transports des métropoles) et recherche d'une équité territoriale pour les services publics. La plupart de ces tendances semblent indiquer que les solutions d'avenir devront substituer aux collectivités la notion plus synthétique de territoires. L'extension des raisonnements d'une base communale vers des bassins de vie va changer la nature de la signification des indicateurs actuels sur des périmètres plus étendus comme la richesse fiscale.

Il serait absurde de continuer à raisonner par catégorie de transferts, DGF d'un côté, FPIC et Fonds de péréquation de la CVAE de l'autre.

Une attitude constructive consisterait à reprendre des principes de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi dite Pasqua) qui avait prévu de tendre vers une égalité des transferts vers les territoires en prenant en compte tous les concours financiers pour tous les niveaux de collectivités (régions, départements, EPCI et communes).

L'objectif était de mettre en place un nouveau système de transferts faisant converger le résultat obtenu au niveau régional dans une fourchette de plus ou moins 10%. On retrouve un processus proche des systèmes de répartition allemands pour les Lander.

L'intérêt d'une telle démarche est de contourner des situations non identifiables du système de répartition en « silos » (communes entre elles, EPCI entre eux, etc..), comme des communes pauvres dans des départements riches, et inversement, et intégrer une véritable politique régionale de la répartition.

De toute façon, l'exercice mérite d'être fait pour s'en servir comme cadre d'évaluation de la pertinence de la répartition.

3 L'étude de Guy Gilbert et Alain Guengant pour le Commissariat au Plan montrait que la dotation forfaitaire de 1994 était un élément significatif de la péréquation dans la DGF. A contrario, avec la réforme de 2005 et une pseudo garantie de la forfaitaire, en 2013, 34.346 communes percevaient cette garantie (94%) pour un montant de 4,6 milliards (34% de la forfaitaire). Etaient-elles toutes riches et trop financées par la DGF ? Ou bien la réforme de 2005 était-elle trop violente et mal dimensionnée ?

4 Qu'en sera-t-il de la compensation salaire de la TP, impôt disparu pour des emplois souvent eux-mêmes disparus, ou des attributions de compensation (AC) de l'intercommunalité qui figent les « richesses » ?

5 Il est possible que « l'intelligence locale » réalise la diminution du nombre de collectivités là où la pression autoritaire a échoué.

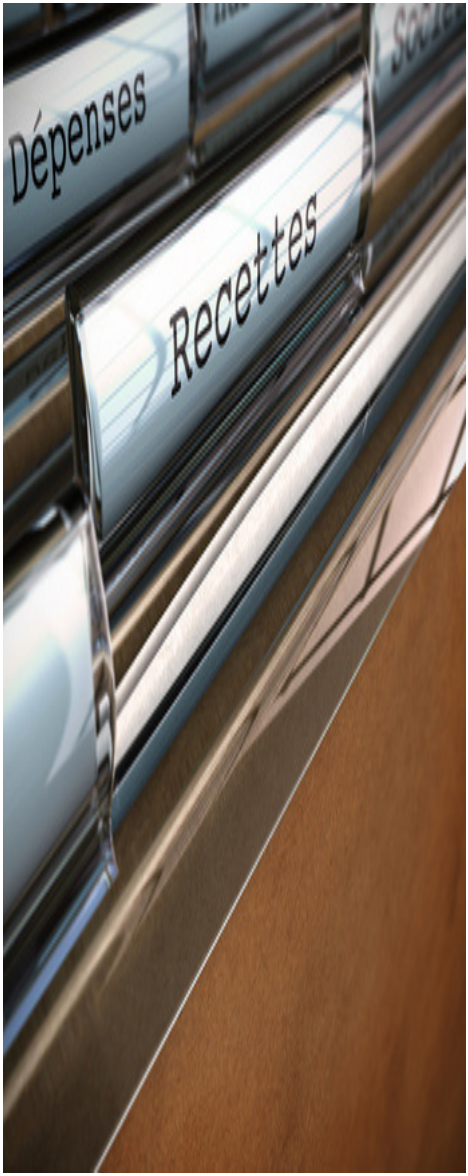
Pour piloter, évaluer

Une nouvelle architecture des transferts dont on espère qu'elle correspondra à des politiques publiques affirmées avec des objectifs plus ou moins chiffrés doit voir le jour.

Elle utilisera de nouveaux indicateurs et de nouvelles pondérations. Rêvons : ne serait-ce pas l'occasion de mettre enfin en place une méthode d'évaluation destinée à vérifier si le système évolue comme prévu, et dans le cas contraire de disposer d'outils de pilotage et de méthodes sérieuses d'évaluation.

Considérer que les résultats sont bons parce que les données en euros par habitant sont satisfaisantes sans prendre en compte les résultats en termes de politique territoriale, de services publics locaux, d'équité territoriale…, tel est l'enjeu de demain.

Au pays d'Esther Duflo, il n'est pas trop tard pour changer de méthodes de décision, de cesser de croire à l'incantation de principes téléologiques mais au contraire d'évaluer périodiquement la performance de l'évolution du système de transfert afin de revenir sur la trajectoire définie a priori, au prix parfois d'abandon d'indicateurs erronés ou surannés.



En guise de conclusion, voici un extrait d'une allocution du maire de Copenhague[1] :

« La réforme municipale des années 70 a été suivie par une réforme financière. Un grand nombre de subventions spécifiques a été remplacé par des subventions globales. Ces subventions globales sont réparties à concurrence de 80% selon le nombre d'habitants[2]. Vous ne serez pas étonnés si je vous disais que la formule de ces subventions est avantageuse pour les municipalités rurales où les problèmes sociaux sont peu nombreux. Le système a été accueilli avec satisfaction par tout le pays. Les villes de province s'agrandissaient et captaient donc un plus grand nombre de contribuables. Les régions rurales voyaient leurs subventions augmenter considérablement. La ville de Copenhague était abandonnée à son sort… et a dû faire face à une situation financière délicate…… les impôts locaux se sont accrus … Certains diront que cette politique n'a donné aux grandes villes « que ce qu'elles méritaient ». C'est une position que l'on connait bien dans d'autres pays où il n'est pas rare de trouver au Parlement une coalition que nous appelons chez nous le « front vert », d'opposition aux villes. … Certes, je reconnais que la répartition des subventions selon le simple critère du nombre d'habitants est un système que le public comprend facilement, mais c'est le seul argument que l'on peut avancer en sa faveur. »

M. Egon Weidekamp, Maire de la ville de Copenhague (discours d'ouverture du séminaire).

1 « L'évaluation des besoins de dépenses des collectivités locales : le séminaire de Copenhague. OCDE. Paris 1981

2 C'est-à-dire sans aucune pondération.

LA CONCILIATION DES OBJECTIFS DE COMPENSATION ET DE PEREQUATION AU SEIN DE LA DGF

La DGF, principale dotation versée par l'Etat aux collectivités territoriales, s'est principalement construite sur la base de compensations d'impôts versés antérieurement par l'Etat. La péréquation n'apparaît finalement qu'au second plan. Cependant, l'ensemble des évolutions financières depuis quelques années plaide pour une remise en cause de cette hiérarchie. La réussite à venir de la réforme de la DGF repose sur un certain consensus. Or, la suppression sans réflexion de la part compensation pourrait aboutir à de nombreuses crispations au Parlement et finalement à l'échec du caractère ambitieux de cette réforme. Seule la mise en place de grands principes pourrait permettre d'éviter une querelle inévitable de chiffres et de simulations dans les mois à venir.

Matthieu HOUSER
Maître de Conférences en droit public
Membre du GRALE
Université de Bourgogne-Franche-Comté

SOMMAIRE

La conciliation des objectifs de compensation et de péréquation au sein de la DGF

Matthieu HOUSER
Maître de Conférences en droit public
Membre du GRALE
Université de Bourgogne-Franche-Comté

La plupart des pays modernes sont confrontés à des exigences de péréquation. Les négociations résultent souvent d'accords politiques négociés sur plusieurs années, tant les effets de certains indicateurs ou les effets de certaines réformes sont difficiles à anticiper.

La répartition des ressources entre collectivités territoriales est profondément marquée par la rigueur du droit et notamment par l'exigence de catégorie. La compensation et la péréquation constituent deux logiques au sein du droit des finances locales, qui s'ignorent et se construisent parallèlement.

La notion de « compensation » correspond au maintien des situations acquises, que ce soit par la suppression d'anciens impôts compensés au sein de la DGF ou la compensation de transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. La péréquation et la compensation financière d'un transfert de compétences obéissent chacune à un régime juridique particulier posé par la Constitution[1].

Le Conseil constitutionnel, dans deux décisions de 2003, une qui concerne les ressources et l'autre les dépenses, a, en effet, nettement dissocié ces deux logiques. La péréquation, « *qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation*[2] ». Dans un second temps, il a affirmé, toujours à propos de la péréquation, qu'elle « n'impose pas que chaque transfert ou création de compétences donne lieu *à péréquation*[3] ». Pour autant, rien ne s'oppose à ce que la péréquation soit intrinsèquement liée aux transferts de compétences. Concernant la DGF, le Conseil constitutionnel offre également toute latitude au législateur, en indiquant que les critères doivent être «objectifs et rationnels» et que le législateur peut créer des catégories au sein de la DGF, répondant chacune à ses propres critères[4].

La logique de compensation relative aux transferts de compétences doit être intégrée

1 En matière de transfert de compétences, selon l'article 72-2 alinéa 4, « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

2 CC, décision n° 2003-474 DC, 17 juillet 2003, Loi de programme pour l'outre-mer, rec., p. 389, cons. n° 18.

3 CC, décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, rec., p. 473.

4 CC, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, rec., p. 176, cons. 41 et 42.

dans la réforme de la DGF, car la plupart des transferts de compétences, issues de la loi notamment du 13 août 2004, n'intègrent pas la logique de péréquation. Aussi, se pose la question de l'articulation de l'ensemble des dépenses et des ressources des collectivités dans la réforme de la DGF en lien avec la péréquation horizontale et verticale.

L'une des difficultés concernant les réformes constantes de la DGF est relative au maintien systématique des montants accordés à chaque collectivité. Bien souvent, seule son évolution supplémentaire donne lieu à une nouvelle répartition entre collectivités. Cependant, dénoncer de façon presque abrupte le maintien d'une logique de « compensation » serait une erreur car certaines collectivités, apparemment ne se trouvant pas dans une situation défavorisée, s'avèrent désormais dans une situation difficile liée :

- à la baisse des dotations ;
- l'essor du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;
- la baisse des compensations au sein de la DGF.

On peut, sur ce point, s'interroger sur la récente décision du Conseil constitutionnel à propos de la loi de finances pour 2015 concernant la baisse de la DGF et estimant que celle-ci représentant 1,9 % de son montant, il n'y a dès lors pas d'atteinte à la libre administration[5]. Cependant, si on ajoute à cette baisse des dotations les éléments précités, ne peut-on pas considérer que l'atteinte est réelle ?

Néanmoins, toutes les collectivités ne doivent pas être intégrées dans cette logique, car certaines bénéficient d'une fiscalité avantageuse depuis la loi de finances pour 2010. Cela démontre l'existence de nombreuses hypothèses à l'intérieur de la catégorie juridique de la compensation, d'où sa nature incertaine (I). Par ailleurs, la résolution de la complexité existante dépend, en réalité, de la reconnaissance de grands principes (II).

5 CC, décision du 29 décembre 2014 n° 2014-707 DC, Loi de finances pour 2015, JORF du 30 décembre 2014, p. 22947.

I. La compensation, une catégorie juridique incertaine

Le caractère incertain de la péréquation s'explique par l'existence de montants importants déconnectés de critères objectifs (A) et l'existence d'une logique péréquatrice au sein de la compensation (B). Cependant, malgré ces deux précédents éléments, le maintien en l'état de la part compensation semble impossible (C).

A. Des montants importants déconnectés de critères objectifs

C'est en 1979 que naît la première dotation globale de fonctionnement (DGF), en application de la loi du 3 janvier 1979[1], afin de compenser notamment la suppression du versement représentatif de la taxe sur les salaires. Aussi, dès sa construction initiale, la DGF a toujours intégré une logique de compensation. Plus récemment, la réforme de 2004-2005 offre un nouvel exemple de la mise en œuvre de cette logique de compensation. Le 3ème alinéa de l'article L. 2334-7 du CGCT définit, au sein de la dotation forfaitaire, une part compensations correspondant à :

> l'ancienne « part salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle ;

> la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) supportées par certaines communes entre 1998 et 2001.

En outre, un complément de garantie visant à garantir les montants reçus par les communes avant la réforme a été créé. Le maintien de compensation au sein de la DGF interroge à l'heure de la réforme actuelle, compte tenu d'une part de la baisse des dotations et, d'autre part, de la péréquation, qui devient une exigence renforcée.

La logique compensatrice au sein de la DGF se retrouve également pour les départements avec l'article L. 3334-3 du CGCT qui prévoit l'existence d'une dotation forfaitaire destinée à préserver le montant que percevaient les départements en 2004.

Cependant, aux termes de l'article L. 2334-7-1 du CGCT, le montant des compensations peut être minoré par le comité des finances locales (CFL), selon un pourcentage identique pour chaque commune, afin de financer notamment la hausse de la péréquation verticale et l'accroissement « naturel » de la dotation de base. Il se trouve donc qu'entre 2010 et 2014, le « complément garantie » est passé de 5,123 à 4,732 milliards, soit une baisse de 391 millions d'euros et la part compensation, entre 2010 et 2014, est passée de 1,840 à 1,331, soit 509 millions. Le montant cumulé aboutit à 900 millions d'euros. Aussi, dénoncer la compensation de manière affirmative constitue une erreur. Des mécanismes similaires ont été instaurés pour les départements avec une minoration de la dotation forfaitaire destinée à financer la dotation de base et les parts péréquatrices.

B. L'existence d'une logique péréquatrice au sein des compensations

Le deuxième argument concernant la relativisation de la remise en cause brutale de la logique compensatrice repose sur la position de l'IGF, qui dans un rapport de 2013, a démontré que l'effet péréquateur de la part forfaitaire était supérieur à celui des dotations dites de péréquation. Selon les propos de cette instance, « parmi les dotations versées aux communes, la part forfaitaire de la DGF a paradoxalement un effet péréquateur plus marqué que les autres dotations, alors même que ce versement n'a pas d'objectif de péréquation affiché »[2] « *Globalement, les dotations de*

1 Loi n°79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979, JO du 4 janvier 1979, p. 25.

2 IGF, Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales, 2013, p. 10.

Effet individuel de chaque dotation sur la réduction des écarts de potentiel fiscal par habitant pondéré des communes en 2013[1]

1 *L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie...). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie... seraient égaux. A l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires (les revenus, les niveaux de vie...) sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. Source : Insee.*

	Montant (en M€)	Coefficient de Gini avant répartition	Coefficient de Gini après répartition	Rédution du coefficient de Gini	Evolution du coefficient de Gini (en%)
Part forfaitaire	12 789	0,2139	0,1865	0,0274	-12,81%
DSU	1 411	0,2139	0,2039	0,0100	-4,68%
DSR	907	0,2139	0,2085	0,0054	-2,52%
DNP	733	0,2139	0,2062	0,0077	-3,60%
Dotation d'intercommunalité	2 601	0,2139	0,2022	0,0118	-5,47%
DGF (bloc communal)	18 440	0,2139	0,1625	0,0514	-24,03%

péréquation sont donc moins puissantes ; à l'euro dépensé, elles le sont cependant significativement plus et améliorent nettement les résultats individuels ».

C. L'impossible maintien de la part compensation en l'état

Cependant, deux éléments justifient la remise en cause de la part compensatrice : d'une part, la modification opérée par la loi de finances pour 2015, et, d'autre part, l'existence d'une confusion accrue avec le coefficient logarithmique au sein de la dotation de base.

L'article 107 de la loi de finances pour 2015 a décidé de supprimer l'ensemble des parts au sein de la dotation forfaitaire et de conditionner leur évolution à la variation de la population et en tenant compte d'un écrêtement péréqué, qui porterait désormais sur l'ensemble de la dotation forfaitaire.

Aussi, en donnant une importance à nouveau accrue à la population, la péréquation risque d'être reléguée au second plan et d'accroître l'effet logarithmique.

La dotation de base de la DGF tient compte, en effet, « des charges liées à l'importance de la population ».

Définie par l'article L. 2334-7 du CGCT, cette logique apparaît normale. Cependant, une réflexion sur le type de population et les effets de ce coefficient doit absolument être menée.

En Norvège à titre d'exemple, dix-neuf critères relatifs à la population sont définis et pondérés comme suit :

Document 22 - Critères de charges en Norvège pour la péréquation

Critère	Poids en pourcentage
Valeur de base	2.5
Habitants de 0 à 5 ans	2.3
Habitants de 6 à 15 ans	30.8
Habitants de 16 à 66 ans	12
Habitants de 67 à 79 ans	8.5
Habitants de 80 à 99 ans	13.3
Habitants de 90 ans et plus	4.9
Personnes divorcées et séparées âgées de 16 à 59 ans	3.8
Chômeurs de 16 à 59 ans	1.1
Temps de trajet calculé	1.5
Temps de trajet pour se rendre au centre régional le plus proche	1
Temps de trajet pour se rendre au centre local le plus proche	1.1
Taux de mortalité	2.5
Célibataire de 67 ans et plus	2.5
Immigrés	0.5
Personnes souffrant d'un handicap mental âgées de 16 ans et plus	6.6
Personnes souffrant d'un retard mental âgées de moins de 16 ans	0.4
Critère de la polutation totale	4.2
Critères de l'occupation des sols	0.5
Total	100

Source : Ministère des collectivités locales et du développement réginal, 2005

II. **Une complexité dépendante de la reconnaissance de grands principes**

L'enchevêtrement de la compensation et de la péréquation ne pourra être résolu que par la mise en place de grands principes de fonctionnement. En effet, la grande difficulté du système actuel repose sur le fait que tant la péréquation horizontale que verticale recherchent les mêmes objectifs et utilisent les mêmes critères. L'examen des systèmes étrangers (A) démontre l'existence de solutions permettant de dégager des principes structurants de clarification (B).

A. Les exemples étrangers

L'Allemagne

La répartition des ressources en Allemagne repose plus précisément sur « une fusée à quatre étages ». Dans un premier temps, conformément à la Loi fondamentale, s'opère la répartition de l'impôt sur le revenu (IR), de l'impôt sur les sociétés (IS) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) entre le Bund, les Länder et les communes. Puis, dans un deuxième temps, une répartition horizontale entre Länder des impôts précités s'effectue en fonction de la population (75 %) et le reste en fonction d'une quote-part compensatoire. Dans un troisième temps, intervient la péréquation horizontale (Länderfinanzausgleich). Ce n'est que dans un quatrième temps que la péréquation verticale se manifeste, le Bund régularisant les disparités restantes avec une distinction entre des compensations générales

et d'autres dites exceptionnelles. La Cour constitutionnelle fédérale a toutefois précisé que la péréquation verticale est subsidiaire et qu'elle n'a vocation à exister qu'après la mise en œuvre de la péréquation horizontale[1].

La Suisse

La Suisse fonctionne différemment de l'Allemagne avec l'identification d'une part des ressources et d'autre part des charges et avec une péréquation des ressources abondée par la Confédération et les cantons. En revanche, en matière de charges, seule la Confédération finance.

B. La clarification de la péréquation verticale et horizontale

La réforme de la DGF ne fera pas l'économie d'une réflexion sur l'articulation de la péréquation horizontale et verticale. L'IGF, dans son rapport de 2013, indique qu'une solution serait que les inégalités résultant de la fiscalité soient d'abord « corrigées par des fonds horizontaux (*c'est-à-dire par des ressources fiscales), puis que les inégalités restantes [fassent l'objet] d'une seconde correction par des dotations verticales versées par l'État* »[2].

La préconisation de l'IGF s'aligne finalement sur le système allemand avec l'intervention en dernier lieu de la péréquation verticale. Si cette hypothèse constitue une option envisageable, des modifications sont nécessaires sur le fonctionnement de la péréquation verticale, dont les ressources proviennent des parts des autres collectivités. Dès lors, apparaît une confusion sur la nature de la péréquation verticale.

Par ailleurs, l'existence de nombreux fonds de péréquation horizontaux en parallèle de la DGF implique avant tout leur clarification. En effet, pourquoi ne pas leur assigner une fonction de réduction des inégalités de ressources avec seulement des indicateurs de ressources et restaurer une véritable péréquation verticale chargée de comparer les inégalités des ressources et de charges ?

Le choix d'un tel système constitue une priorité avant d'effectuer la phase des simulations.

1 BverfG, vol. 72, 330, 403 ; 86, 148, 261.
2 IGF, Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales, op. cit., p. 33.

LA REFORME DE LA DGF : LES PRINCIPES D'UNE REFORME

Fruit d'une enquête auprès des directeurs financiers, cet article traduit leurs attentes quant à une perspective de réforme de la DGF.

Il éclaire l'antinomie selon laquelle il est tout à la fois plus nécessaire et plus difficile de vouloir reformer dans un contexte de baisse brutale des dotations : « En revoir l'architecture risque donc de profondément bouleverser les finances locales et c'est un risque que l'État ne peut pas se permettre de prendre ».

Mettant par ailleurs en lumière la dynamique très vigoureuse de la péréquation, ainsi que ses effets paradoxaux, il estime qu'au sein de ces enveloppes dédiées, un réexamen des objectifs, des critères et des (nombreux) mécanismes est aujourd'hui souhaitable.

Enfin, des réponses argumentées sont proposées à nombre de questions d'importance : prégnance du besoin de prévisibilité et de stabilité, légitimité des garanties, préalables à l'évolution vers une plus grande territorialisation, nécessité d'une révision des calculs de potentiel financiers et revenus par habitant.

Afigese
Groupe de travail "dotations et péréquation"

SOMMAIRE

La réforme de la DGF : les principes d'une réforme

AFIGESE
Groupe de travail "dotations et péréquation"

Le Gouvernement a annoncé lors des débats parlementaires sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 qu'il comptait mettre en œuvre une réforme d'ampleur de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Christian Eckert, secrétaire d'État délégué au Budget a qualifié la DGF d' « injuste, d'illisible et de déresponsabilisante ». Il a préconisé que cette refonte totale de la DGF aille dans le sens de la « clarté et de l'équité ». Le Premier ministre Manuel Valls a par conséquent missionné deux parlementaires, la députée Christine Pires-Beaune et le sénateur Jean Germain afin qu'ils préfigurent une nouvelle architecture pour les concours financiers de l'Etat. Pour le monde local, l'année 2015 sera donc consacrée à la recherche des voies et moyens d'une réforme de ses dotations. Vaste chantier ! Non sans enjeux tant sur les plans techniques, financiers que politiques. Alors que les collectivités peinent déjà à absorber la baisse drastique de leur dotations, il parait difficile d'en revoir les règles du jeu.

La DGF trouve sa justification historique dans le reversement d'impôts aux collectivités locales. Les différentes réformes, depuis 1979 jusqu'à ce jour, ont tenté de simplifier l'architecture avec une forfaitisation, tout en développant des systèmes censés prendre en compte les spécificités des territoires, et en développant la péréquation à partir de critères de ressources et de charges. Les réformes fiscales, les transferts de compétences et les arbitrages budgétaires ont toutefois fragilisé le système. L'analyse de la DGF touche simultanément plusieurs domaines et notamment, celui des relations avec l'État, celui du développement local, celui des ressources et de leur pérennité, celui de l'équité territoriale et de la solidarité.

Un questionnaire a été adressé aux membres de l'Association Finances-Gestion-Évaluation des Collectivités Territoriales afin de connaître le sentiment des experts des collectivités sur la DGF : quel bilan font-ils de sa répartition actuelle et qu'attendent-ils de cette réforme ?

Il ressort de cette enquête que la DGF est effectivement considérée comme complexe et illisible. Les dotations de péréquation leur semblent inadaptées du point de vue des critères retenus car ils ne tiennent pas assez compte des situations particulières des territoires.

En toute logique, les attentes du monde local en matière de réforme de la DGF s'orientent principalement vers un dispositif plus simple et plus lisible. Les experts de ces collectivités appellent de leur vœu un système stable et pérenne qui soit juste et équitable. Ils considèrent en outre que les critères de baisse de la DGF nécessitent d'être revus. Ils préconisent l'instauration de critères de charges prenant en compte les spécificités des territoires et qui soient davantage péréquateurs.

Ils sont attachés au maintien du champ de la DGF sans y intégrer d'autres dotations. Ils souhaitent cependant une réforme qui ferait notamment évoluer les critères de répartition de la dotation d'intercommunalité et sont ouverts à la prise en compte d'un coefficient de mutualisation. Les experts du monde local sont néanmoins partagés devant la proposition de mise en place d'une DGF territorialisée entre les risques liés au traitement de la répartition au sein du bloc communal et l'opportunité d'une meilleure intégration fiscale et financière.

Dès lors comment concilier toutes ces attentes ? Il est nécessaire, avant toute chose de bien appréhender les raisons d'une telle réforme. Puis d'en poser les principes afin de dégager les solutions envisageables.

I. Pourquoi réformer ?

1.1. Rappel historique des différentes phases d'évolution de la DGF

Trois caractéristiques principales ont régi l'évolution de la DGF depuis sa création en 1979 : une volonté marquée de la part de l'État de restreindre son évolution, une sédimentation des dotations issues de compensations fiscales et un fragile équilibre entre la volonté de maintenir un niveau suffisant de dotations et le vœu d'accroitre la péréquation. Indexée essentiellement selon l'évolution de la TVA jusqu'en 1989, la DGF a progressé entre 1990 et 1995 selon un indice composé de l'inflation et d'une fraction de l'évolution du PIB en volume. Cette modification permettait déjà d'en réduire le rythme de progression jugé jusqu'en 1989 trop rapide, alors que la conjoncture économique de la fin des années 1980 était tendue.

Néanmoins, l'évolution était encore jugée trop importante et l'État a modifié l'indexation de la DGF à cinq reprises. De 1996 à 1998, avec la création de l'enveloppe normée et du contrat de stabilité, les dotations évoluent seulement selon l'inflation. Une indexation plus favorable (incluant une fraction de la croissance du PIB) est inscrite entre 1999 et 2007 dans le "contrat de croissance et de solidarité" pour finalement ne plus retenir qu'une indexation sur l'inflation, sans correctif, dans le nouveau "contrat de stabilité" de 2008.

Entre 2011 à 2013, l'indexation disparait, tout comme la notion de contrat : le montant de la DGF est fixé et gelé. Ainsi, sans règle d'évolution, il est désormais possible à partir de 2014 de baisser la DGF : pour la première fois depuis sa création, l'enveloppe globale de DGF diminue.

La DGF peut sembler inégalitaire car elle intègre en son sein des parts sanctuarisées de compensations fiscales. Ainsi, certains territoires sont mieux dotés en DGF car ils percevaient plus de "versement représentatif de la taxe sur les salaires", lui-même issu de la suppression en 1967 de la taxe locale sur les ventes au détail. Au fil des années, le législateur accroit le périmètre de la DGF en y ajoutant d'autres compensations fiscales : dont par exemple, les bénéfices non commerciaux et réduction pour création d'établissements de taxe professionnelle en 2008, ou encore en 2009 les abattements et exonérations de taxe foncière (ZUS, logements sociaux, ZFU) et de taxe professionnelle (ZFU, etc.). Ainsi, le législateur transforme en dotations une partie des recettes fiscales perçues par les collectivités. Devenues des variables d'ajustement de la DGF, les baisses sur ces enveloppes n'en sont que plus amères.

En 35 ans, la DGF aura été réformée quasiment tous les 10 ans : en 1985, 1993 et 2004. Les différentes parts composant la DGF des communes, départements, régions et intercommunalités se définissent. Péréquation et forfaitaire se complètent… ou s'opposent. En 1991, la politique de la ville nait, accompagnée de la dotation de solidarité urbaine (DSU), suivie deux ans après, par la dotation de solidarité rurale (DSR). Mais la volonté de

réduire les inégalités de richesse entre communes se heurte au saupoudrage effectué par ces dotations et surtout au gel puis à la baisse de l'enveloppe globale des dotations.

1.2. La forte diminution des dotations de l'État nécessite de repenser le système de répartition :

L'enveloppe stabilisée des concours de l'État s'élevait à 51 Mds € en 2013. Elle sera de 36 Mds € à horizon 2017, soit une diminution de plus de 28 %. Au sein de cette enveloppe, la DGF, qui représente plus de 80 % des dotations, va subir la plus grande partie de la baisse : 3,7 Mds € par an soit 12,3 Mds € en cumulé sur 4 ans. À l'horizon 2017, il ne restera plus que 29 Mds € à se partager entre collectivités.

La répartition de cette diminution est critiquée par certains experts des finances locales car elle s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement[1]. Or, un volume important de recettes de fonctionnement ne signifie pas que la collectivité a des marges de manœuvres financières suffisantes pour lui permettre de faire face à une telle réduction de ses dotations. La DGCL rappelle d'ailleurs que « plus la commune est peuplée, plus les charges qu'elle doit assumer sont importantes et plus elle doit mobiliser ses contribuables (…) »[2]. Un volume important de recettes est donc, avant tout, la contrepartie d'un volume important de dépenses. Ce sont ces dernières qui permettent le fonctionnement des services publics locaux en faveur des habitants de la collectivité mais aussi des collectivités alentours (charges de centralité).

Afin de compenser cette diminution, l'État a prévu pour 2015 d'augmenter fortement les dotations de péréquation (+ 327 M€). Cependant, cette forte hausse de la péréquation est financée par l'écrêtement des dotations perçues par les autres collectivités (écrêtement des dotations forfaitaires et des dotations de compensations fiscales). Plusieurs territoires vont, compte tenu de ces ponctions, voir leurs recettes fiscales diminuer pour « rembourser » de la DGF. Ainsi, la multiplication des opérations sur la DGF des collectivités s'effectue par simple addition, sans mise en cohérence. Les territoires les plus défavorisés vont réussir à limiter l'impact des baisses de dotations sur leur budget grâce aux dotations de péréquation mais qu'en est-il pour celles qui contribuent ? Quel peut être le devenir de la « classe moyenne » des collectivités ? Quel sera leur niveau de dotation à l'horizon 2017 ? Est-ce soutenable pour ces collectivités ? La réforme de la DGF prend dans ce cadre tout son sens. En effet, on aurait lieu de se demander pourquoi réformer en période de baisse drastique des concours financiers. Il est toujours plus aisé de réformer quand les masses financières distribuées permettent de garantir à toutes les collectivités un niveau égal de dotations (ce qui a rendu possible les multiples garanties instaurées sur les DGF).

Il semble évident que la réforme de la DGF se justifie plus par un besoin de soutenabilité des comptes des collectivités locales que dans un souci de simplification et de recherche d'égalité. Dès lors que ce constat est fait, comment peut-on procéder pour ne pas bouleverser les comptes locaux ? Quels objectifs s'assigner ? Quels moyens utiliser?

2. Les enjeux et objectifs d'une réforme

1 La répartition entre les communes et les intercommunalités a été fixée par la loi à 70%/30%, soit au prorata des recettes réelles de fonctionnement brutes.
La répartition entre les communes (ou entre les intercommunalités) s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement retraitées, notamment des atténuations de produits et des produits exceptionnels.

2 Rapport du Gouvernement relatif au fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales – DGCL septembre 2011

2.1. Prévisibilité et stabilité

La Dotation globale de fonctionnement représentait en 2013 41,5 Mds € soit 21,6 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités (191,8 Mds €). Avec la baisse des dotations, les collectivités locales ont dû très fortement contraindre leur budget tant en fonctionnement qu'en investissement. Les solutions d'économies retenues par les collectivités sont très variables suivant la structure de leur budget : contraction des dépenses de personnels, mutualisation de services, utilisation du levier fiscal, priorisation des investissements, suppression de politiques publiques, recours à l'emprunt.

Quelles que furent les solutions retenues par les collectivités, elles ne peuvent se penser à court terme. Une bonne gestion des comptes publics suppose de penser la dépense dans un cadre pluriannuel. Pour cela, il est essentiel d'avoir une estimation fiable des recettes de dotation. La prévisibilité de la recette est un souci permanent des responsables financiers.

Il devient primordial, compte-tenu des fortes diminutions de ressources à absorber sur les trois prochains exercices, qu'au-delà de la question des volumes alloués aux collectivités la question de la prévisibilité soit au cœur des débats.

Compte-tenu des difficultés rencontrées par les collectivités, il est essentiel de penser une réforme qui préservera les budgets locaux. La toute nouvelle répartition de la DGF va, sans augmentation des crédits versés, générer des gagnants et des perdants… Même injustement répartie, la DGF n'en est pas moins une variable essentielle des budgets des collectivités. En revoir l'architecture risque donc de profondément bouleverser les finances locales et c'est un risque que l'État ne peut pas se permettre de prendre. Les collectivités locales sont à l'heure actuelle les garantes de l'investissement et de l'équilibre des comptes publics. Il serait donc très dangereux de prendre des mesures qui créeraient de fortes distorsions dans les ressources locales.

2.2. Prise en compte du cadre institutionnel

Dernière variable essentielle à prendre en compte dans la réforme de la DGF : les évolutions institutionnelles. Les collectivités sont en pleine mutation, les métropoles éclosent sur l'ensemble du territoire français. Il se pose dès lors à la fois la question des futurs flux financiers entre ces nouvelles collectivités mais aussi de la place des petites collectivités en marge de ces superstructures. Une des visées de cette réforme est d'inciter à la mutualisation. Le législateur considère en effet que c'est via les mutualisations que les collectivités pourront faire des économies. Mais inciter à la mutualisation signifie-t-il également centraliser au maximum les recettes par la mise en œuvre d'une DGF territoriale ?

2.3. Efficacité des dispositifs de péréquation

Une part de plus en plus importante de la DGF versée aux collectivités (14 % de la DGF) est dédiée à la péréquation. Cette obligation constitutionnelle a connu une évolution exceptionnelle depuis l'instauration des premières dotations de péréquation dans la DGF (2005). Au niveau national, la péréquation verticale a plus que doublé en 11 ans, elle est en effet passée de 2,5 Mds € en 2004 à 5,3 Mds € en 2015. L'année 2015 a été marquée par une évolution très importante. Cette augmentation devait, selon le Gouvernement, permettre aux collectivités les plus pauvres de faire face à la baisse de leur dotation forfaitaire ponctionnée au titre du redressement des comptes publics. La lettre de mission des parlementaires chargés de réformer la DGF pose que cette réforme devrait être l'occasion de réfléchir à la mise en œuvre de critères plus justes et plus pertinents. Il semble en effet que le niveau de dotations versées aux collectivités a aujourd'hui atteint son paroxysme : 7,45 Mds € seront versés en 2015 au titre de la péréquation (5,3 Mds € de dota-

tions de péréquation verticale et 2,15 Mds€ de dotation de péréquation horizontale[1]). La question n'est plus de savoir s'il faut plus de péréquation mais quelle péréquation ? Quels sont les bons critères ? Comment en mesurer l'efficacité ? Une simple étude des potentiels fiscaux des communes avant et après versement de la DGF (dotation forfaitaire + dotation de péréquation) permet de dresser un constat troublant. Après versement de la DGF, 20 % des communes qui avaient un potentiel fiscal supérieur à la moyenne ont un potentiel fiscal qui devient inférieur à la moyenne nationale[2]. Ce simple calcul est effectué sans intégration des versements et reversements de péréquation horizontale qui, selon beaucoup de collectivités constituent une « double peine » pour les contributeurs. Il y a lieu de s'interroger sur la réduction des inégalités par les mécanismes de péréquation existants : sont-ils justes ? Il est évident que les systèmes de péréquations sont devenus indispensables et portent une belle image de la solidarité entre territoires, mais le temps est venu de mieux calibrer celle-ci.

3. Les moyens / pistes à explorer

3.1. Prévisibilité et stabilité

Compte-tenu des éléments précédemment évoqués, il est nécessaire que le montant de la DGF qui sera versé par l'Etat aux collectivités soit défini de manière pluriannuelle.

A l'instar des objectifs de croissance assignés aux fonds de péréquation de type FPIC ou FSRIF, la DGF pourrait avoir son montant inscrit de manière pluriannuelle en loi de finances initiale (LFI). Dès la LFI 2016, les volumes dédiés à la DGF 2016 à 2018 devraient être déterminés. Ces montants, révisables à la marge en loi de finances rectificative permettraient d'assurer aux collectivités un montant global de dotations. Cela ne serait qu'un préalable qui peut sembler anecdotique mais qui offrirait l'avantage de rassurer les collectivités. Il n'est plus possible pour ces dernières de constamment craindre une nouvelle diminution des concours qui leur seront versés. Cette incertitude crée un climat de peur et de suspicion défavorable à la relance de l'économie nationale. L'inscription pluriannuelle des montants alloués à la DGF devrait contribuer à l'instauration d'un véritable climat de confiance entre l'Etat et les collectivités locales.

Pour que les collectivités puissent facilement anticiper et intégrer les bouleversements liés à la mise en œuvre d'une réforme de la DGF, l'intégration de systèmes de garantie est primordiale.

Ces derniers sont souvent décriés car ils aboutissent à cristalliser des situations antérieures dans les montants de DGF versés mais ils permettent en tout état de cause de rendre plus acceptables et soutenables les grandes réformes. Sans nécessairement créer une nouvelle part « complément de garantie », il sera essentiel de penser des mécanismes de baisse ou augmentation graduelle des dotations sur plusieurs exercices.

3.2. Prise en compte du cadre institutionnel via une DGF territorialisée ?

La question de la territorialisation de la DGF est régulièrement débattue par les différents acteurs du monde local. La volonté du gouvernement de réformer en profondeur la DGF et l'achèvement de la carte intercommunale posent avec plus d'acuité cette question.

La territorialisation s'entend comme la fusion de la DGF des communes et celle des EPCI.

1 Fonds de péréquation régional : 93 M€ en 2014, fonds de péréquation départemental des DMTO (historique + exceptionnel) estimé à 892 M€, fonds de péréquation départemental de la CVAE estimé à 49 M€, Fonds de solidarité des départements de la région Ile-de-France : 60 M€, FPIC : 780M€ et FSRIF : 270 M€)

2 Calcul effectué à partir des données de répartition de la DGF 2014

Cette DGF « agglomérée » serait versée à l'EPCI et répartie ensuite entre l'EPCI et ses communes membres, par le conseil communautaire.

Depuis la loi dite « Chevènement » de 1999, le législateur a encouragé par de nombreux textes le développement des relations intercommunales. Ces dernières se caractérisent pour les plus développées, par de solides liens financiers et fiscaux infra-communautaires.

La mise en œuvre d'une DGF territoriale pourrait permettre de franchir une nouvelle étape dans le développement du fait intercommunal.

La mise en œuvre de réformes récentes (suppression de la taxe professionnelle, mise en place du FPIC) a modifié en profondeur la localisation des richesses et les relations financières entre les EPCI et leurs communes membres.

La territorialisation de la DGF pourrait permettre d'accroitre et de rendre plus efficaces les mécanismes de péréquation infra communautaire.

A l'instar de ce qui est pratiqué pour la péréquation horizontale, pourrait-on penser la péréquation verticale sur une base territoriale plus large ? Il n'est pas cohérent que dans un même territoire, qui contribue au FPIC, des communes bénéficient de la DSU. La solidarité intercommunale doit avoir réellement un sens.

La mise en place d'une DGF unique au niveau intercommunal permettrait d'achever complètement le processus de partage des ressources.

Reste cependant à déterminer jusqu'à quel niveau la loi peut interférer dans les choix de partage de cette nouvelle DGF. Un partage clairement prédéfini par la loi permettrait de rassurer les communes sur le niveau de DGF qui leur serait reversé. Cependant cela reviendrait de facto à nier la philosophie même de la mise en place d'une DGF territoriale car l'EPCI ne serait qu'un vecteur de transfert de DGF.

Les intercommunalités ont la possibilité, depuis 2010, de mettre en place cette DGF territoriale. Pourquoi ne l'ont-elles pas fait ? Au-delà de la question des recettes transférées, il semble que l'intercommunalité ne soit pas encore suffisamment aboutie en France pour qu'une part supplémentaire des ressources des communes soit directement gérée par leurs EPCI. Peut-être faut-il laisser le temps aux relations communes/intercommunalités de se développer, aux transferts de compétences d'être bien aboutis et aux mutualisations d'avoir produit leurs effets.

Il faudrait sans doute commencer par mieux encadrer la rédaction des pactes financiers et fiscaux afin que ces derniers permettent véritablement de partager le diagnostic fiscal et financier du territoire.

La solidarité infra-communautaire pourrait d'ailleurs être encouragée sans rendre obligatoire la mise en œuvre d'une DGF territoriale. Le niveau des contributions aux fonds nationaux pourrait être calibré afin de permettre une double logique de péréquation : nationale et de proximité.

3.3. Améliorer les systèmes de péréquation

Améliorer les systèmes de péréquation suppose de revoir les critères utilisés, ce qui est une question particulièrement épineuse. Les critères de répartition doivent être fiables, robustes, facilement disponibles et reconnus de tous.

Mais quels critères retenir ? Le gouvernement souhaite qu'ils soient réduits en nombre.

Certains critères ne feront pas polémique : le potentiel financier et l'effort fiscal semblent

essentiels pour déterminer le niveau de ressources disponibles.

Mais leurs modes de calcul pourraient être améliorés. En effet, le potentiel financier n'intègre pas les transferts de ressources réalisés dans le cadre de la péréquation.

Comment parvenir à une répartition équitable des ressources si ces flux financiers ne sont pas pris en compte dans la mesure de la richesse?

La prise en compte de l'ensemble des flux financiers dans l'élaboration des critères de richesses permettrait de limiter les effets contre-péréquateurs (collectivités plus riches que la moyenne après péréquation ou collectivités plus pauvres que la moyenne après péréquation).

Concernant les critères de charges, les indicateurs disponibles sont moins universels. Ainsi le critère revenu imposable moyen est utilisé pour plusieurs fonds alors qu'il est souvent critiqué.

Les grandes collectivités ont régulièrement combattu l'utilisation de cet indicateur au motif que leurs habitants ont des revenus plus élevés du fait de charges de la vie quotidienne plus importantes (logement, transport, alimentation…).

Au-delà de cet écueil, l'utilisation du critère revenu conduit à ignorer les disparités de ressources des habitants et l'existence de poches de pauvreté. Toutes les collectivités, quelles que soient leurs tailles, peuvent être affectées par les effets contreproductifs de cet indicateur.

En effet, si une petite commune accueille sur son territoire une famille aux revenus très élevés cette collectivité verra sa moyenne de revenu par habitant fortement augmenter.

Elle risque de ne plus bénéficier des dotations de péréquation alors même qu'elle se doit toujours d'accompagner ses habitants les plus défavorisés. D'autres indicateurs, tels que le nombre de bénéficiaires de minima sociaux ou d'aide au logement (type APL), permettraient d'avoir une image plus juste du type de population devant être prise en charge par les collectivités. Il semble en tous les cas difficile et contre-productif de trop limiter en nombre les critères de charges. En effet, l'utilisation des données spécifiques au type de territoire visé est essentielle.

On ne peut pas estimer de la même façon les besoins d'un territoire rural que ceux d'un territoire urbain. C'est pourquoi la fusion de ces fonds semblerait en outre malvenue.

Réussir à simplifier et homogénéiser les mécanismes de répartition des dotations de péréquation n'est pas aisé. Modifier les critères de répartition va nécessairement conduire à exclure certaines collectivités du champ des bénéficiaires. Par conséquent, le maintien des mécanismes de garantie est indispensable, ce qui rend par construction la péréquation moins efficace.

L'efficacité des systèmes de péréquation, qu'ils soient horizontaux ou verticaux, reste la condition d'une bonne acceptabilité des réformes qui seront proposées. En effet, tant les contributeurs que les bénéficiaires ont besoin de comprendre la répartition de ces fonds et de s'assurer qu'ils soient bien versés équitablement.

Cette réforme doit être l'occasion de construire une mesure officielle de l'efficacité des mécanismes de répartition (de type coefficient de Gini).

Une publication chaque année en loi de finances rectificative permettrait à ce que toutes les collectivités constatent l'effet des solidarités nationales et locales.

Conclusion

Depuis sa création, la DGF n'a cessé d'être réformée afin de prendre en compte les évolutions tant institutionnelles (création des EPCI) que constitutionnelles (mise en œuvre de la péréquation). La violente diminution des concours financiers versés par l'État couplée à l'objectif affiché d'accroissement des masses dédiées à la péréquation en ont fait une dotation totalement incompréhensible pour les collectivités.

Toutes souhaitent qu'elle soit plus lisible, prévisible et plus cohérente. La question de l'efficacité de la péréquation est pour les contributeurs comme pour les bénéficiaires, devenue essentielle.

Cependant, réformer un des principaux concours financiers de l'État en pleine baisse drastique de dotations semble compliqué. Les solutions sont multiples mais ne conviendront pas à tous, il y aura toujours des gagnants et des perdants.

La mise en œuvre d'une telle réforme risque de faire naître des conflits entre niveaux de collectivités (régions, départements, EPCI et communes) et types de collectivités (ruraux et urbains).

À trop regarder, les disfonctionnements dans le mode de répartition de la DGF, on finit par en oublier les qualités : relative stabilité (niveau minimal garanti), dynamisme (prise en compte de la population), spécification (enveloppes dédiées à chaque type de collectivité).

Ne pourrait-il pas être intéressant, pour éviter que cette réforme ne soit le lieu de luttes entre collectivités, de justement aller plus loin dans la spécification de la répartition ?

CALCUL DES DOTATIONS : VERS UN RETOUR À LA SPÉCIALISATION DES ENVELOPPES ?

Cet article met en lumière la difficulté de mettre en œuvre une réforme de la DGF dans un contexte mouvant (baisse brutale des dotations, redistribution des compétences, révision des valeurs locatives, réorganisation territoriale). Il relève deux réflexions préalables à mener : l'épineuse question de « l'intercommunalisation » de la DGF communale et le sens politique à donner à une réforme qui ne doit pas être que technique.

S'il s'agit d'évidence de garder l'objectif de dotations libres d'utilisation, il y est proposé de fractionner la DGF en de multiples enveloppes thématiques. Ces enveloppes thématiques seront une manière de répondre aux élus locaux qui souhaitent des redistributions discriminantes prenant en compte des spécificités territoriales (espace de montagne, difficultés économiques, perte ou gain de population…). L'article explique par ailleurs que si la réflexion sur l'architecture des dotations est fondamentale celle-ci doit nécessairement être accompagnée d'une interrogation sur la gouvernance des relations financières entre l'Etat et les collectivités : le temps est venu d'un co-pilotage entre acteurs désormais majeurs.

Dominique HOORENS
Economiste
Membre de la Fondafip

SOMMAIRE

Calcul des dotations : vers un retour à la spécialisation des enveloppes ?

Dominique HOORENS
Economiste
Membre de la Fondafip

Peut-on réellement avancer des pistes techniques concrètes pour une architecture renouvelée de la DGF des collectivités territoriales alors que la répartition de leurs compétences est en pleine redéfinition ? Alors que les territoires eux-mêmes sont recomposés par la création de nouvelles intercommunalités, de nouvelles communes, de nouvelles régions ? Peut-on parler d'améliorer encore et toujours la dimension péréquatrice des dotations de l'Etat au moment même où s'annonce enfin la révolution fiscale de l'actualisation des assiettes des principaux impôts locaux : les valeurs locatives des locaux d'habitation dont l'évaluation remonte aux années 1970 ? La lecture de la richesse fiscale «potentielle», c'est-à-dire à taux donné, des collectivités locales, n'a aujourd'hui plus de sens économique ; la mesure de la pression fiscale non plus : peut-on réellement croire que les collectivités locales auraient adopté la même politique fiscale avec des bases modernisées régulièrement que celles qu'elles ont faites avec ces bases obsolètes ? Comment imaginer dans ce contexte une fonction péréquatrice sur des bases faussées...Toute refonte anticipée de la DGF, avant que soient éclaircis ces différents points, risque donc de n'en faire qu'une réforme éphémère. Une de plus. A moins bien sûr d'imaginer qu'une main invisible cherche, par les voies d'une réforme rapide de la DGF, à apporter quelques handicaps supplémentaires aux réformes structurantes évoquées ci-dessus.

Loin de présenter des modalités calibrées pour une nouvelle DGF, cet article propose donc de réfléchir à quelques axes de simple orientation qui pourraient être débattus avant d'imaginer tous les rouages concrets de la dotation de fonctionnement des collectivités locales françaises du XXIÈME siècle.

Une des premières questions fondamentales qu'il conviendrait de trancher politiquement en amont de la réforme est l'épineuse question de la DGF des communes.

Le mouvement historique de développement des structures intercommunales, le nécessaire renforcement de leur intégration économique, fiscale et opérationnelle conduiraient à leur confier en plus des dotations qui leur étaient attribuées celles qui bénéficiaient aux communes de leur territoire.

Charge à elles, par le biais de redistribution, de s'assurer que chaque commune dispose bien des ressources nécessaires à l'exercice des compétences communales non transférées à l'échelon intercommunal.

Gérer la répartition d'une ressource entre 3.000 et 36.000 entités plutôt qu'entre 36.000 irait dans le sens de la simplification au niveau national : les territoires à traiter sont beaucoup moins disparates, les écarts entre les richesses fiscales, les différences entre

les besoins à couvrir sont beaucoup moins importants.

La redistribution au niveau local permettrait une meilleure prise en compte de la diversité des situations individuelles que renforce encore la disparité dans les choix de répartition des compétences entre communes et intercommunalité. Tout semble plaider donc pour une DGF « intercommunalisée ».
Mais la disparition de la dotation emblématique de l'Etat vers les communes, qui constituent toujours l'entité démocratique de base de notre organisation territoriale par le biais de l'élection directe des élus, pourra faire légitimement débat.

Ensuite, on peut se demander quelle pourrait être la ligne directrice politique d'une réforme de la DGF.

Le début des années 80, période des premières grandes lois de décentralisation a trouvé un pendant financier dans le mot, la thématique, de la « globalisation » :

> globalisation des emprunts,
> globalisation des subventions d'investissement, et création de la dotation globale d'équipement,

Qui furent le symbole de la disparition de la tutelle a priori de l'Etat sur les investissements locaux

> dotation globale de fonctionnement qui rappelait la libre utilisation du produit des dotations de fonctionnement attribuées par l'Etat.

La « globalisation » représente un des symboles de la liberté de gestion des collectivités locales, c'est un acquis sur lequel il ne s'agit pas de revenir.

Pour une nouvelle étape, nous mettons ici en discussion l'idée de retenir la thématique de la **reconnaissance du fait local** qui pourrait se décliner en deux axes :

> la « reconnaissance» de l'importance du secteur local,
> la « reconnaissance » des spécificités de chaque territoire, de chaque collectivité territoriale.

La reconnaissance de l'importance du secteur local

Il convient tout d'abord de sortir du débat houleux entre l'Etat et les collectivités locales quant à l'évolution macroéconomique globale des dotations.

Partenaires dans la mise en place des politiques publiques, l'Etat et les collectivités locales doivent pouvoir négocier réellement les conditions financières de leur coopération.

Un mode d'indexation doit être négocié et conservé comme ligne directrice sur le long terme.

Cette formule d'indexation devrait logiquement prendre en considération :

> l'inflation (si possible une inflation représentative de l'évolution des prix des dépenses locales) afin de conserver le pouvoir d'achat des collectivités locales,
> tout ou partie de la croissance ne serait-ce que parce que les collectivités locales en sont un des acteurs,
> tout ou partie de la croissance démographique ; parce que les interventions, les services rendus des collectivités accompagnent le développement la population, du nombre des ménages ...
> et enfin la prise en compte de l'évolution des ressources prévisionnelles de l'Etat ; puisqu'après tout c'est de bien de « son » argent dont il s'agit !

La reconnaissance des spécificités de chaque territoire

Les modalités de répartition des dotations de l'État gagneraient à être hiérarchisées et explicitées « politiquement ». S'en remettre à des équations globales et complexes c'est s'exposer à ce que personne ne comprenne réellement sa situation ni celle de son voisin.

Or, bien souvent, ce que demandent les élus locaux, c'est de pouvoir bénéficier de dotations « discriminantes » en ce qu'ils sont dans une position complexe, qu'ils ont à faire face à des situations particulières. Il faut y répondre, quitte à créer de nombreuses enveloppes spécifiques, sans hésiter à revenir à des formules anciennes en tenant compte d'indicateurs liés à la situation « physique » : population bien sûr, son évolution, nombre d'élèves, de personnes âgées, de logements en construction, superficie, voirie, densité, nombre de logements sociaux, faiblesse de la richesse des habitants ... mais prise en compte aussi des fonctions exercées : pôle métropolitain, fonction régionale, communes touristiques…

Il pourra apparaître étrange pour un cartésien de vouloir apporter par exemple tout à la fois une aide spécifique aux communes qui gagnent des habitants (avec la justification qu'elles doivent, parfois avec des effets de seuil considérables, faire face à des dépenses supplémentaires) et à celles qui en perdent (avec la justification que la décroissance des services publics risque d'amplifier les pertes de population ou que la mise en éteignoir de certaines dépenses locales ne peut se faire que lentement ...) mais ce n'est pas illogique en termes de politiques publiques.

Dans une telle approche, le détail (à quelle enveloppe la collectivité émarge-t-elle et pour quel montant) est aussi important que le total.

Le fait fondamental est que chaque territoire se voit reconnaitre une forme de spécificité.

A titre de simple illustration pour une enveloppe de 100, on choisirait par exemple de répartir 30 en fonction de la population, 4 en fonction des hausses de population, 2 en fonction des baisses de population, 3 en fonction du nombre de logements sociaux, 5 en fonction de la densité, 4 en fonction des populations des communautés ayant rang de Métropole, etc.

Les montants des enveloppes ne cherchent pas à illustrer, à compenser précisément le coût de certaines fonctions mais à reconnaître des spécificités et à leur donner une valeur « politique ».

La difficulté ? La transparence, car il s'agit pour le législateur au moment du vote du budget de « fixer clairement » le prix attaché à telle ou telle spécificité en votant le montant de chaque enveloppe thématique.

Les montants affectés à chaque enveloppe pourraient varier chaque année, en fonction des hiérarchies politiques du moment, en fonction des évolutions économiques constatées.

Rien n'empêche d'en supprimer ou d'en rajouter, le calibrage macro-économique imposant juste de raisonner dans une enveloppe fermée.

Un comité du type du « comité des finances locales » serait chargé de proposer un calibrage global annuel au Parlement.

Reprécisons bien qu'il ne s'agit pas ici de flécher l'utilisation des sommes d'argent vers des politiques ciblées mais de simples modalités de calcul : l'utilisation des fonds reste bien évidemment du ressort de la collectivité locale.

La péréquation

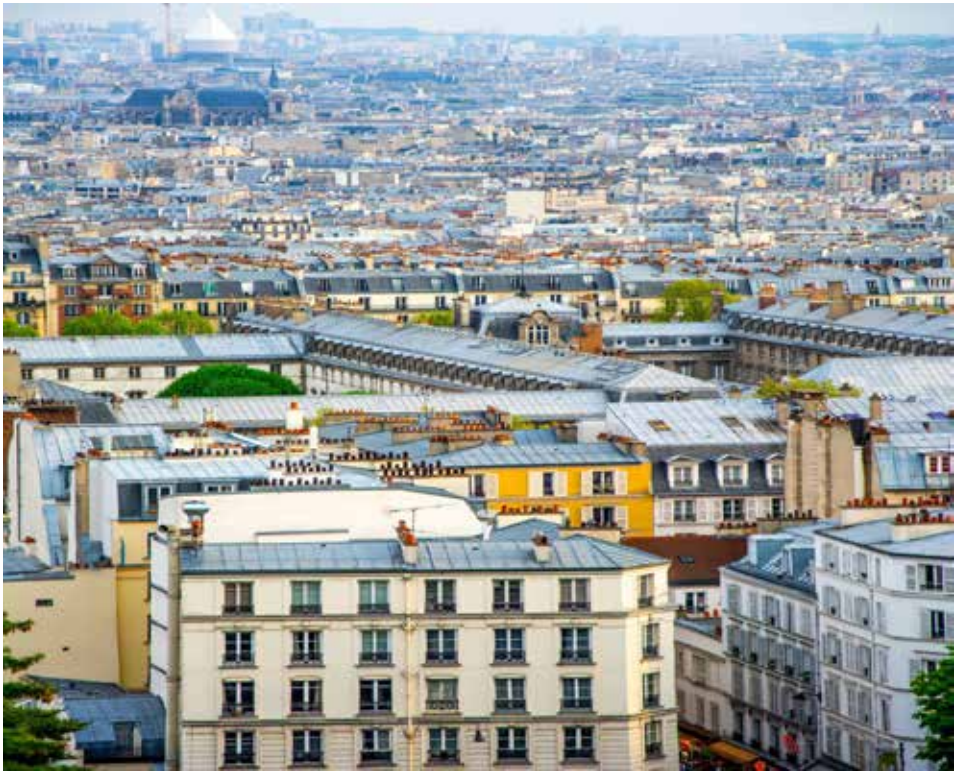
Enfin, dernier point : il est proposé ici de détacher la réflexion autour de la péréquation, en clair la réduction des écarts de richesse fiscale entre les collectivités locales, de celle évoquée précédemment qui s'attachait plus à une approche par les spécificités du territoire.

Pourquoi ne pas imaginer une contribution généraliste de toutes les collectivités locales, par le biais d'une sorte d' «impôt progressif» fonction du niveau des bases par habitant (tout le monde paye selon sa richesse) et venant abonder par exemple, au choix des représentants des collectivités locales, les enveloppes thématiques évoquées ci-dessus (chacun reçoit en fonction de ses spécificités).

Cette contribution pourrait aussi financer des appels à projets venant accompagner des initiatives locales innovantes.

Utopique ? C'est peu ou prou ce qu'ont décidé de faire à leur initiative les organismes HLM par le biais de leur fonds de mutualisation alimenté par une contribution généraliste basée sur la masse de leurs loyers ou du nombre de leur logements et redistribuée en fonction des investissements qui ont été réalisés.

Alors, après la globalisation, prenons le temps de réfléchir à la « spacialisation » et à la «spécialisation des calculs» des dotations de l'Etat.



QUELLE PEREQUATION POUR LA DGF ?

Le principe de péréquation a été introduit dans la Constitution par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Le dernier alinéa de l'article 72-2 dispose depuis que «La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales».

Il s'agit donc pour le législateur de prévoir des mécanismes permettant de réduire les inégalités de ressources et de charges.

Ces dernières années se sont caractérisées par une forte croissance des volumes financiers voués à la péréquation et par le développement de la péréquation horizontale via le FPIC. Ce dernier, en fonctionnant de manière agrégée au niveau intercommunal, a consacré l'échelon du groupement comme périmètre de réflexion sur la péréquation en parallèle du développement des pactes financiers et fiscaux.

Il n'existe pour autant aucun objectif clair, affiché, mesuré, évalué, affecté à la péréquation alors que les montants dédiés continueront de progresser avec la montée en charge programmée du FPIC. Doit-elle permettre de limiter la contribution au redressement des finances publiques des collectivités les plus fragiles ? (comme cela a été le cas en 2015 en donnant un nouvel élan aux dotations de péréquation).

L'objet de cette contribution n'est pas de répondre sur l'objectif mais de dresser un constat et quelques propositions qui semblent incontournables.

FCL
Stéphane MASSE - Directeur de mission, associé
Véronique GRELE-CESSAC - Directrice de mission, associée
Jean-Christophe BERGE - Chef de mission, associé

SOMMAIRE

Quelle péréquation pour la DGF ?

FCL
Stéphane MASSE - Directeur de mission, associé
Véronique GRELE-CESSAC - Directrice de mission, associée
Jean-Christophe BERGE - Chef de mission, associé

I. Pour une dotation globale de péréquation ?

I.1) La péréquation en chiffres

On distingue traditionnellement deux types de péréquation :

1. celle dite « verticale », constituée par les mécanismes de péréquation inclus dans la Dotation Globale de Fonctionnement. Sa croissance n'est cependant assurée que par une ponction sur d'autres dotations et compensations perçues par les collectivités locales ;
2. la péréquation dite « horizontale », qui organise un transfert de ressources entre collectivités (certaines étant contributrices nettes, et d'autres bénéficiaires nettes) dans le cadre du Fonds de Solidarité de la Région Île-de-France (FSRIF) et du Fonds de Péréquation des Ressources Intercommunales et Communales (FPIC).

I.1-1) La part de la DGF affectée à la péréquation est en forte progression depuis 10 ans.

La DGF des communes comprend trois grandes catégories de dotation destinées à la péréquation :

> La Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) : 1 551 M€ en 2014. Cette dotation a été fortement abondée depuis 2004 (+ 916 M€, soit +144%), initialement dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale (loi Borloo). La loi de finances 2015 a prévu un abondement minimal de 180 M€ (niveau inédit) dans un objectif de compensation de la baisse des dotations de l'État pour les collectivités les plus fragiles.

> La Dotation de Solidarité Rurale (DSR) : 1 008 M€ en 2014. Son rythme de progression a été similaire à celui de la DSU depuis 2004 (+588 M€, soit +140%).

> La Dotation Nationale de Péréquation (DNP) : 784 M€. Elle est issue de l'intégration du fonds national de péréquation (FNP) dans la DGF en 2004, et son volume a augmenté de 215 M€ (38%) depuis.

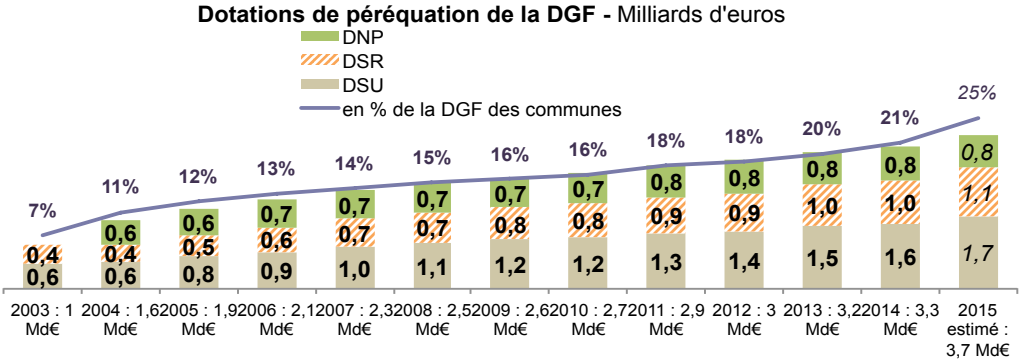
Avec 3,3 Mds€ en 2014, les volumes de la DGF affectés directement à la péréquation ont été multipliés par trois en 10 ans (et par deux si l'on retraite l'intégration du FNP), pour représenter 21% de la DGF des communes en 2014 contre à peine plus de 10% en 2004.

Ce pourcentage augmentera mécaniquement de moitié sur la période 2015-2017 en raison :

> principalement de la diminution du volume de la DGF induite par la contribution au redressement des finances publiques ;

> mais également de l'effort inédit d'abondement des enveloppes de péréquation en 2015.

En ce qui concerne les EPCI, une fraction de la dotation d'intercommunalité est fléchée sur la péréquation. Cette dotation de péréquation a atteint 1,2 Md€ en 2014, représentant 47,9% de la dotation d'intercommunalité.



L'augmentation des volumes affectés à la péréquation ces dernières années s'explique à la fois par le développement de l'intercommunalité mais également par les dispositions réglementaires qui prévoient que les sommes affectées à chacune des catégories d'EPCI autres que les Communautés Urbaines et les Métropoles sont réparties à raison de 70 % via la dotation de péréquation.

I.1-2) Des dispositifs complexes qui permettent à quasiment toutes les communes de bénéficier d'une dotation de péréquation

La complexité des mécanismes de péréquation de la DGF se matérialise à plusieurs niveaux :

> d'une part, chaque dispositif de péréquation dispose de critères ou conditions spécifiques permettant de déterminer à la fois l'éligibilité ainsi que le montant de l'attribution. Le potentiel financier est le seul indicateur utilisé de manière systématique.

> d'autre part, l'existence d'effets de seuils rend moins lisible le sens donné à certaines mesures en faveur de la péréquation. A titre d'exemple, la dernière commune de plus de 10 000 habitants éligible à la DSU cible (250ème) a enregistré en 2014 une progression de sa DSU de plus de 7% contre 1.3% pour la 251ème commune, sans que la différence de situation de ces deux communes ne puisse justifier un tel écart.

Le bilan de la répartition de la DGF présenté au Comité des Finances Locales du 16 juillet 2014 relève ainsi :

> DSU : 736 communes de plus de 10 000 habitants ont bénéficié d'une attribution (dont 250 au titre de la DSU cible) et 116 communes de 5 000 à 9 999 habitants (dont 30 au titre de la DSU cible) ;

> DNP : 24 415 communes ont perçu de la DNP en 2014, dont 22 562 bénéficiaires de la part principale et 16 499 à la part majoration ;

> DSR : 34 909 communes ont perçu de la DSR en 2014, dont 4 062 bénéficiaires pour la fraction bourg-centre , 10 000 pour la fraction cible et 34 609 pour la fraction péréquation.

Au total, en 2014, près de 98% des communes métropolitaines ont bénéficié d'au moins un reversement au titre d'une des dotations de péréquation et deux tiers des communes

ont bénéficié d'au moins deux dotations de péréquation différentes (essentiellement un cumul de la DNP et de la DSR).

Pour près de 14% des communes bénéficiaires, les dotations de péréquation représentent moins de 2% de leurs recettes de fonctionnement (moins de 1% pour 4% d'entre elles).

I.1-3) Une nécessaire mise en cohérence des dispositifs de péréquation

A) L'écrêtement de la dotation forfaitaire est une forme de péréquation

La distinction entre péréquation verticale et horizontale est aujourd'hui plus ténue car la progression de l'enveloppe des dotations de péréquation verticale (DGF) est le fruit de transferts entre les collectivités locales principalement via la minoration :

> de certaines composantes de la dotation forfaitaire des différentes catégories de collectivités (dotation de compensation des EPCI, part compensation des communes, part garantie des communes…) ;
> des compensations fiscales, variables d'ajustement de l'enveloppe des concours financiers de l'État.

En effet, depuis 2011, la part garantie (et à compter de 2015, l'ensemble de la dotation forfaitaire) fait l'objet d'un prélèvement pour contribuer au financement de l'accroissement de la population ainsi que des dotations de péréquation.

Le choix des communes contributrices, ainsi que le montant du prélèvement, est fonction du potentiel fiscal (et non pas financier comme pour les autres dotations de péréquation).

En 2014, 39% des communes bénéficiaires d'une dotation de péréquation ont également subi un écrêtement de leur dotation garantie. Les montants prélevés par habitant restent certes d'un niveau inférieur aux attributions au titre de la péréquation « verticale », mais dans 1% des cas, ils représentent une ponction supérieure à 50% des dotations de péréquation perçues.

B) Une augmentation des volumes affectés à la péréquation horizontale

Suite à la réforme de la DGF, le fonctionnement du FSRIF a été rénové et son enveloppe inscrite dans une dynamique de croissance annuelle de 20 M€ jusqu'en 2015 pour atteindre 270 M€.

En parallèle, la création du FPIC a introduit à la fois des volumes de péréquation plus conséquents (de l'ordre d'un milliard d'euros à compter de 2016), mais également le principe de l'agrégation des différents indicateurs de ressources et de charges au niveau intercommunal. La latitude offerte sur les modalités de répartition interne du prélèvement ou du reversement constitue un nouvel outil de péréquation au service des pactes financiers et fiscaux.

Cumulés, ces deux dispositifs représenteront en rythme de croisière 1,3 Md€ contribuant ainsi à augmenter de plus d'un quart l'enveloppe dédiée à la péréquation des communes et EPCI.

Le graphique ci-dessous agrège par EPCI (hors outre-mer) les montants prélevés et reçus au titre des différents mécanismes de péréquation ; les communes encore isolées sont traitées individuellement.

Le constat est le suivant pour l'année 2014 : plus de 99% de ces territoires ont bénéficié d'une attribution de péréquation de la DGF. 61% d'entre eux ont bénéficié d'un retour net de la péréquation horizontale, pouvant, dans la moitié des cas, majorer de plus de 20% les montants de la péréquation verticale. A l'inverse, 30% des territoires qui bénéficient d'une péréquation verticale sont contributeurs nets à la péréquation horizontale. Pour 60% d'entre eux, la contribution réduit de plus de

20% l'attribution initiale de la péréquation. Pour plus de 20% d'entre eux, la contribution à la péréquation horizontale est supérieure aux montants perçus de la péréquation verticale.

Une mise en cohérence des dispositifs de péréquation est donc indispensable.

La fusion de l'ensemble des dispositifs en un seul fonds de péréquation serait une solution qui présenterait au surplus l'avantage de « massifier » les effets induits par les mécanismes de péréquation.

À travers ce besoin de cohérence, la question des critères et indicateurs synthétiques utilisés est posée.

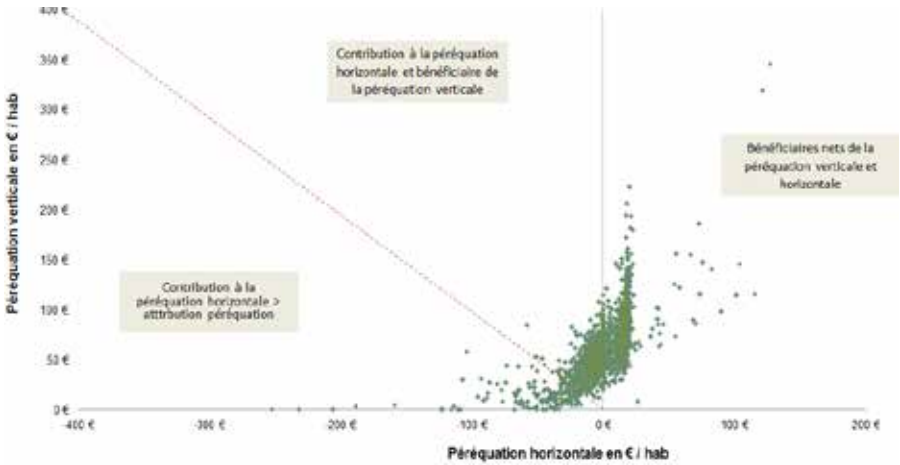
C) La contribution au redressement des finances publiques : une donne nouvelle

La réduction de 12,5 Md€ de la DGF des collectivités locales s'est traduite en 2014 par une baisse de la DGF du secteur communal de 840 M€. En 2015, la réduction cumulée sera de 2.9 Mds€. Elle devrait dépasser les 7 Mds€ en 2017, soit un volume supérieur à tous les dispositifs de péréquation réunis.

Pour le secteur communal, ce prélèvement est réparti de manière proportionnelle aux recettes réelles de fonctionnement (avec quelques retraitements comptables).

Cette minoration de la dotation forfaitaire est prise en compte pour les communes dans le potentiel financier : il existe ainsi un lien entre les dispositifs de péréquation et le niveau de contribution... Rien n'est prévu au niveau de la dotation d'intercommunalité (qui utilise la notion de potentiel fiscal).

Compte tenu des volumes en jeu, il convient de s'assurer que ce prélèvement participe à l'objectif global de réduction des inégalités de ressources et de charges.



Source : FCL - Gérer la Cité

II. Des indicateurs synthétiques à rénover

Si l'article 72-2 de la Constitution fait de la péréquation un impératif constitutionnel, aucun texte ne définit précisément la notion de réduction d'inégalités.

La question est essentielle puisque c'est cette définition qui induit les objectifs assignés et les critères utilisés.

Faute de vision d'ensemble précise des objectifs à atteindre, les dispositifs de péréquation fonctionnent aujourd'hui sur une sédimentation de critères de ressources et de charges, avec peu de mécanismes assurant leur cohérence.

II.1) Des indicateurs de ressources imparfaitement coordonnés entre la DGF et les dispositifs horizontaux

II.1-1) Du potentiel financier à un véritable indicateur de ressources financières ?

L'intégralité des dispositifs de péréquation communaux utilisent, entre autres, le critère du potentiel financier (Pfi). Le potentiel financier correspond à l'agrégation du potentiel fiscal, indicateur de la richesse fiscale d'une collectivité et de la dotation forfaitaire (hors compensation part salaires).

Utilisé dans le cadre de plusieurs dispositifs de péréquation, il n'intègre donc pas les incidences de ces dispositifs, qui peuvent se cumuler et conduire à d'éventuels effets « sur-péréquateurs » (une collectivité moins riche que la moyenne devient plus riche que la moyenne du fait des dispositifs de péréquation) ou sous-péréquateurs (une collectivité plus riche que la moyenne devient moins riche que la moyenne).

Deux types d'évolutions législatives tentent d'apporter une réponse à cette difficulté.

A) L'indice de ressources élargi intègre les effets de la péréquation verticale, mais il n'est aujourd'hui pas utilisé pour répartir les dotations de péréquation

Premièrement, la loi de finances pour 2012 a défini un «indicateur de ressources élargi» qui tient compte du potentiel financier mais également des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de solidarité urbaine, de la dotation de solidarité rurale, de la dotation nationale de péréquation et des versements reçus au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

Cet indicateur intègre donc l'ensemble des montants perçus au titre de la péréquation dite verticale.

Cependant, il n'est utilisé dans le cadre d'aucun dispositif de péréquation : il permet donc de mesurer a posteriori les effets de ces mécanismes, mais n'assure en rien leur cohérence.

L'analyse de cet indicateur permet de relativiser très fortement, voire d'invalider, l'hypothèse d'une incohérence des dispositifs de péréquation verticale.

Ainsi, nous avons calculé l'indicateur de ressources élargi (IRE) pour les communes de métropole (hors FDPTP). Nous avons ensuite comparé, pour chaque commune, le rapport entre :

- son potentiel financier et le potentiel financier moyen de sa strate,
- son IRE et l'IRE moyen de la strate.

Deux effets « indésirables » ont ensuite été isolés.

Ont été considérées comme enregistrant un effet sur-péréquateur les communes dont :

- le Pfi par habitant est inférieur à la

moyenne de la strate ;

- mais l'IRE par habitant est supérieur à la moyenne de la strate. Ces communes sont donc devenues plus « riches » que la moyenne du fait des dispositifs de péréquation verticale.

A l'inverse, ont été caractérisées comme enregistrant un effet sous-péréquateur les communes dont :

- Le Pfi par habitant est inférieur à la moyenne de la strate.
- Et l'IRE est encore plus inférieur à la moyenne de la strate. Ces communes sont donc devenues encore moins riches que la moyenne du fait des dispositifs de péréquation. Il convient de noter d'une part qu'il s'agit d'une acception très large de l'effet sous-péréquateur, traditionnellement limité au fait de passer d'un niveau supérieur à la moyenne à un niveau inférieur à la moyenne, et d'autre part que ces effets, certes plus nombreux, sont limités dans leur ampleur.

Le tableau ci-dessous montre que ces effets sont très limités au regard du nombre total de communes :

Strate		Nombre de communes	Nombre de communes enregistrant un effet sur-péréquateur	Soit en % des communes de la strate	Nombre de communes enregistrant un effet sous-péréquateur	Soit en % des communes de la strate
1	Moins de 500 habitants	18 752	230	1,2%	3450	18,4%
2	De 500 à 999 habitants	7 463	87	1,2%	1624	21,8%
3	De 1 000 à 1 999 habitants	4 863	46	0,9%	1034	21,3%
4	De 2 000 à 3 499 habitants	2 345	23	1,0%	451	19,2%
5	De 3 500 à 4 999 habitants	990	8	0,8%	196	19,8%
6	De 5 000 à 7 499 habitants	774	7	0,9%	171	22,1%
7	De 7 500 à 9 999 habitants	385	4	1,0%	92	23,9%
8	De 10 000 à 14 999 habitants	350	8	2,3%	94	26,9%
9	De 15 000 à 19 999 habitants	182	6	3,3%	43	23,6%
10	De 20 000 à 34 999 habitants	237	2	0,8%	68	28,7%
11	De 35 000 à 49 999 habitants	88	2	2,3%	31	35,2%
12	De 50 000 à 74 999 habitants	64	1	1,6%	23	35,9%
13	De 75 000 à 99 999 habitants	20	0	0,0%	6	30,0%
14	De 100 000 à 199 999 habitants	29	0	0,0%	7	24,1%
15	200 000 habitants et plus	11	0	0,0%	4	36,4%
Total		36 553	424	1,2%	7 294	20,0%

En matière de péréquation verticale, la question n'est donc pas aujourd'hui celle de l'incohérence entre les critères utilisés mais plutôt celle de l'efficacité elle-même des dispositifs ainsi que de leur cohérence avec la péréquation horizontale.

B) Les mécanismes de péréquation horizontaux ne prennent que partiellement en compte les effets croisés entre dispositifs

Deuxièmement, les dispositifs de péréquation dits horizontaux prennent désormais en compte certains effets induits par d'autres dispositifs. Ainsi, le potentiel financier agrégé utilisé dans le cadre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est calculé déduction faite des contributions au FSRIF.

Les règles de répartition du FPIC internes à un ensemble intercommunal (dans le cadre du droit commun) tiennent également compte du fait qu'une commune bénéficie de la DSU « cible » ou est contributrice au FSRIF (la contribution au FPIC étant alors prise en charge par l'EPCI).

Cependant, cette intégration n'est pas systématique : le seul moyen d'assurer une

réelle cohérence entre les dispositifs intégrés à la DGF et les dispositifs horizontaux serait que le potentiel utilisé dans le cadre du FSRIF et du FPIC intègre la part péréquation de la DGF (ou que le potentiel utilisé dans le cadre de la DGF intègre les effets du FSRIF et du FPIC).

II.1-2) Mesurer plus précisément la pression fiscale

L'effort fiscal est un indicateur de la mobilisation des bases fiscales du territoire.

Il constitue depuis longtemps une notion importante en matière de péréquation puisqu'il est utilisé pour le calcul de l'attribution des communes nouvellement éligibles à la DSU, la détermination de l'éligibilité à la DNP et des montants attribués au titre de la DSR.

Il devient aujourd'hui encore plus central dans la mesure où la constatation d'un effort fiscal minimal est l'une des conditions d'éligibilité d'un territoire (commune isolée ou ensemble intercommunal) au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

La loi de finances initiale pour 2015, en relevant le niveau de cet effort fiscal minimal (à 0,9 en 2015 et 1 en 2016, contre 0,8 en 2014) en fait un enjeu de premier plan pour de nombreux ensembles intercommunaux.

Or, la définition même de cet indicateur fait qu'il ne mesure qu'imparfaitement la pression fiscale. En effet, il est égal au rapport entre le produit « 3 taxes » perçu par la commune et le potentiel fiscal « 3 taxes » (application des taux moyens nationaux aux bases brutes de fiscalité).

Son niveau dépend notamment d'une part du potentiel fiscal, d'autre part de la structure des bases, en particulier la répartition entre les bases ménages et les bases entreprises.

Premièrement, l'effort fiscal est mécaniquement d'autant plus faible que le potentiel fiscal est élevé.

Or, le niveau du potentiel fiscal est directement lié au niveau des valeurs locatives sur le territoire, dont il est unanimement admis que leur mode d'évaluation est obsolète et ne reflète plus la valeur des locaux.

L'exemple qui suit est construit à partir de deux communes :

> qui lèvent un produit par habitant strictement identique (500€/habitant)
> pour une population et un revenu par habitant également identiques : la fiscalité levée est donc identique par habitant et en poids dans le revenu
> mais les valeurs locatives ont été évaluées plus faiblement sur la commune B, ce qu'elle compense par des taux plus élevés pour arriver à un produit équivalent.

Alors que la fiscalité locale représente des montants équivalents pour les habitants des deux communes, et un poids dans leur revenu identique, la pression fiscale mesurée est mécaniquement, du fait de la construction de l'indicateur, plus importante sur la commune B.

	Commune A	Commune B
Produit fiscal "3 taxes"	14,3M€	14,3M€
dont produit fiscal ménage	10,0M€	10,0M€
dont produit fiscal entreprises	4,3M€	4,3M€
Population	20 000 hab.	20 000 hab.
Revenu / hab.	14 000 €	14 000 €
Produit fiscal ménage / hab.	500 €	500 €
En % du revenu	3,6%	3,6%
Potentiel fiscal	14,3M€	12,9M€
Effort fiscal	1,00	1,11

Source : FCL - Gérer la Cité

Deuxièmement, l'effort fiscal mesuré dépend de la structure des bases et des taux.

L'exemple ci-dessous illustre le cas de deux collectivités qui appliqueraient des taux identiques, avec des bases ménages équivalentes : la pression fiscale sur chaque ménage est donc similaire.

La seule différence entre ces deux collectivités réside dans la présence d'un tissu économique plus important sur la collectivité « B ».

Étant donné la structure des taux appliqués, l'effort fiscal ressort plus important sur la collectivité « B ».

Dans ce cas précis, à produit levé identique sur les ménages, le mode de calcul de l'indicateur conduit à favoriser la collectivité la plus riche fiscalement parlant parce qu'elle dispose de bases économiques sur lesquelles elle lève également de la fiscalité.

Ce résultat n'est pas généralisable car il est conditionné à la structure des bases et des taux, mais constitue un exemple des limites actuelles du mode de calcul de l'indicateur.…

Calcul de l'effort fiscal : collectivité "A"

	Taxe d'habitation	Foncier bâti ménage	Foncier bâti économique	Foncier non bâti	Taxe additionnelle au FNB	Total
Bases brutes	100	100	20	5		
Taux moyens nationaux	23,88%	20,11%	20,11%	48,89%		
Potentiel fiscal 3 taxes	24	20	4	2	1	51 (1)
Bases nettes	88	80	20	5		
Taux appliqués par la commune	21%	23%	23%	40%		
Produit perçu	18	18	5	2	1	44 (2)
Efforts fiscal (2) / (1)	0,86					

Source : FCL - Gérer la Cité

Calcul de l'effort fiscal : collectivité "B"

	Taxe d'habitation	Foncier bâti ménage	Foncier bâti économique	Foncier non bâti	Taxe additionnelle au FNB	Total
Bases brutes	100	100	100	5		
Taux moyens nationaux	23,88%	20,11%	20,11%	48,89%		
Potentiel fiscal 3 taxes	24	20	20	2	1	68 (1)
Bases nettes	88	80	100	5		
Taux appliqués par la commune	21%	23%	23%	40%		
Produit perçu	18	18	23	2	1	63 (2)
Efforts fiscal (2) / (1)	0,93					

Le seul moyen pour résoudre ce type de situation serait de distinguer, dans le mode de calcul de l'effort fiscal, les bases ménages et les bases entreprises.

Une telle distinction ne pose pas de difficulté technique dans la mesure où les rôles et les états fiscaux le permettent déjà. Elle permettrait de plus d'envisager de ramener le produit levé à la capacité contributive des ménages (par exemple en mesurant le poids des cotisations de fiscalité locale «ménages» dans le revenu des ménages de la commune) et non plus à un niveau de valeurs locatives dont la signification est aujourd'hui très limitée.

II.2) La mesure des charges reste un écueil

Les charges des collectivités sont aujourd'hui intégrées aux dispositifs de péréquation via des critères simples : revenu moyen par habitant, poids des logements sociaux, poids des attributaires des APL, longueur de voirie (pour les départements), etc.
S'ils présentent l'avantage d'être facilement disponibles et opposables, ces critères ne reflètent que très imparfaitement le coût des services publics générés par les caractéristiques des collectivités, qu'elles soient géographiques ou en termes de structure de population. En effet, ils sont fixés a priori sans que les indicateurs ou leur pondération ne puissent être justifiés par l'impact sur le coût des services publics.

Les travaux utilisant une approche plus sophistiquée des charges sont les études d'évaluation a posteriori des dispositifs de péréquation.

Ces derniers s'appuient sur la notion de pouvoir d'achat du potentiel financier : il s'agit de mesurer, de manière indirecte via des méthodes économétriques, un indice synthétique de charges compte tenu des caractéristiques de la collectivité.

Une telle approche, en ce qu'elle repose elle aussi sur l'utilisation de critères indirects, pourrait être transposée aux dispositifs de péréquation de la DGF.

Elle nécessiterait cependant probablement une unification des dispositifs (pour pouvoir appliquer une seule pondération identique).

Conclusion

Des dispositifs nombreux et complexes, une péréquation de la DGF qui ne croît que grâce à un prélèvement sur les collectivités locales (et donc une forme de péréquation horizontale préalable), une contradiction possible entre les résultats issus de la péréquation verticale et horizontale, des critères utilisés qui sont imparfaits.

Les chantiers sont ainsi nombreux.

Parmi ceux qui doivent guider toute refonte de la DGF, le premier serait de donner du sens à cette réforme.

En d'autres termes, il est désormais impératif de définir et d'assigner des objectifs clairs à tout mécanisme de péréquation.

Le second point central, en lien avec le premier, est d'assurer une cohérence entre les dispositifs de péréquation. Des adaptations doivent être apportées aux indicateurs de ressources et de charges.

Par ailleurs, le meilleur moyen d'éviter ces incohérences serait de n'avoir qu'un seul dispositif de péréquation procédant de la fusion des fonds actuels.

LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DE LA DGF : MESURER LES INÉGALITÉS EN TERMES D'INADÉQUATION ENTRE LES RESSOURCES ET LES CHARGES DES COLLECTIVITÉS.

Cet article propose un examen de la pertinence des différents indicateurs visant à mesurer d'une part les ressources et d'autre part les charges.

En préalable, est démontré qu'il est fondamental de ne pas circonscrire, comme cela pu être le cas, l'objectif de la péréquation à la correction des seules inégalités de ressources mais à la correction des inégalités d'adéquation entre les ressources et les charges. Un focus est donc fait sur les difficultés, tant conceptuelles que pratiques, à définir les bons indicateurs d'appréhension des charges.

L'article explique par ailleurs en quoi les mécanismes de garantie, aussi légitimes qu'ils puissent être, accroissent les difficultés de l'exercice de répartition et amoindrissent la mise en œuvre du jeu des critères.

Cabinet Michel KLOPFER
Céline BACHARAN

SOMMAIRE

Les critères de répartition de la DGF : mesurer les inégalités en termes d'inadéquation entre les ressources et les charges des collectivités

Cabinet Michel KLOPFER
Céline BACHARAN

Tout système de répartition, dès lors qu'il n'est pas strictement forfaitaire, repose nécessairement sur des critères (population, richesse, charges, etc.) permettant de distinguer les contributeurs et les bénéficiaires du dispositif, et de moduler les dotations (à la hausse ou à la baisse selon la situation de la collectivité).

On rencontre traditionnellement trois types de critères, répondant schématiquement à trois principaux objectifs :

> La péréquation des ressources est fondée sur des critères mesurant la richesse relative des collectivités / des territoires intercommunaux (A) ;

> La compensation des charges est fondée sur des indicateurs cherchant à mesurer les différences de charges supportées par les collectivités (critères géographiques, sociaux, etc…) (B) ;

> L'incitation, dont un bon exemple est le coefficient d'intégration fiscale, dont l'objectif est de « récompenser », les intercommunalités les plus intégrées. Le futur coefficient de mutualisation, encore à l'étude, relève de cette catégorie (C).

Si l'on admet que les charges supportées par les collectivités ne sont pas égales (différences de situations géographiques, de situations sociales, etc), alors on ne peut pas se contenter de dispositifs de prélèvement ou de reversement fondés sur les seuls écarts de ressources. La répartition des dotations, pour peu qu'elle se donne une vocation péréquatrice, doit compenser les inégalités en termes d'inadéquation entre les ressources et les charges des collectivités.

Tout en répondant à l'objectif poursuivi, le choix des critères doit être fondé sur des données transparentes, fiables et pérennes (D).

Les formules de calcul mêlant entre eux les différents critères et la plus ou moins grande progressivité des dispositifs constituent des éléments clés de l'efficacité des dispositifs (E)… A condition toutefois que le jeu des critères ne soit pas amoindri, voire complètement annulé, par la mise en place de dispositifs de garanties plus ou moins perpétuelles (F).

A) Le critère de ressources

Le critère de ressources est aujourd'hui de loin le plus stratégique, puisqu'il intervient dans tous les dispositifs, qu'il s'agisse de recevoir des dotations ou de contribuer à la péréquation (prélèvements sur la dotation forfaitaire, FPIC, FSRIF…).

L'indicateur de ressources du bloc communal est le potentiel financier, composé de deux éléments :

- le potentiel fiscal mesure la richesse en bases fiscales de chaque collectivité, en valorisant

ces bases au taux d'imposition moyen national (sans tenir compte du taux d'imposition effectivement voté par la collectivité, d'où le terme de « potentiel »). Au fil des réformes fiscales, la part « potentiel » au sens strict de l'indicateur de ressources s'est amoindri, l'indicateur intégrant des impôts sans pouvoir de taux (impôts forfaitaires sur les entreprises de réseau, cotisation sur la valeur ajoutée), et surtout des dotations de compensation d'impôts locaux supprimés (dotation de compensation de la suppression des bases salaires de TP, dotation de compensation de la suppression de la TP, fonds national de garantie individuelle de ressources) ;

- le potentiel financier[1] correspond au potentiel fiscal majoré de la DGF dite forfaitaire (c'est-à-dire, schématiquement, la DGF hors dotations de péréquation spécifiques que sont la DSU, la DSR, la DNP).

i) A chaque remplacement d'impôt local par une dotation de compensation, les communes ou EPCI dont les taux d'imposition étaient supérieurs à la moyenne nationale sont apparus relativement plus riches[2], alors que ceux dont les taux étaient inférieurs à la moyenne sont apparus plus pauvres. Pour autant, cet effet de bord ne justifie pas de remettre en cause l'indicateur (comme cela a été notamment le cas pour certaines dotations départementales et régionales), au simple motif de ne pas bousculer la hiérarchie des ressources prévalant avant réforme. Cette hiérarchie est au contraire nécessairement modifiée par la celle-ci. (Comment pourrait-il en être autrement ?).

L'indicateur cherche d'abord à mesurer les ressources récurrentes mobilisables (potentiel) ou mobilisées (dotations de compensation) de chaque collectivité. Dès lors qu'un impôt est transformé en dotation, la collectivité qui appliquait un taux inférieur à la moyenne ne pourra plus relever la pression fiscale ; de même, le remplacement de l'impôt par une dotation garantit la perception d'un produit égal à celui d'avant réforme[3], même si par la suite, des entreprises quittaient le territoire.

Plutôt que de « casser le thermomètre », et d'introduire une complexité supplémentaire dans le calcul de l'indicateur[4], il est préférable de lisser sur quelques années les effets du changement (ce qui a été fait au niveau du bloc communal en 2012 suite à la mise en place des nouveaux potentiels fiscaux) et surtout d'améliorer la prise en compte des charges, parallèlement aux ressources.

ii) Quels produits intégrer à l'indicateur de ressources ?

Comme indiqué plus haut, l'indicateur de ressources limité aux impôts modulables (le potentiel) a été vidé de son sens par les réformes fiscales successives.

Un indicateur représentatif se doit d'embrasser l'ensemble des ressources récurrentes et libres d'affectation des collectivités, modulables ou non.

Le sujet de fond est donc celui du périmètre des ressources à prendre en compte avec au premier chef les produits fiscaux et les dotations de l'Etat libres d'affectation (qui représentent 80 % des ressources

1 La notion de potentiel financier a été créée en 2005, lors de la dernière réforme d'ampleur de la DGF.

2 Auparavant, leurs bases taxables étaient valorisées à un taux moyen national inférieur à leur taux d'imposition, alors que la dotation de compensation est elle, fondée sur leur produit fiscal avant réforme.

3 Du moins tant que la compensation ne sert pas de variable d'ajustement du budget de l'Etat…

4 Comme cela est le cas notamment pour les Régions : le nouvel indicateur de ressources intègre les prélèvements au FNGIR… mais pas les reversements de DCRTP et de FNGIR.

courantes)[1].

Premièrement, l'indicateur doit prendre en compte tous les produits d'origine fiscale. Une amélioration substantielle a été apportée en 2012, en intégrant la redevance des mines, le produit des jeux, la surtaxe sur les eaux minérales. Ceci étant, d'autres impositions indirectes pourraient être intégrées : par exemple le produit des droits de mutation, très disparates d'un territoire à l'autre[2].

Outre les dotations compensant des suppressions d'impôts locaux, l'indicateur de ressources est devenu en 2005 « potentiel financier », par l'adjonction d'une partie des dotations DGF.

L'objectif de cette extension était d'intégrer des dotations dites « forfaitaires », en partie constituées de garanties de ressources fiscales supprimées, et qui pour cette raison perpétuent sans justification des inégalités entre les collectivités.

Mais la frontière est floue… Ainsi, la dotation forfaitaire des communes est composée pour un peu moins de 60 % par la dotation de base et pour 40 % par un complément de garantie (d'une commune à l'autre, la répartition dotation de base / complément de garantie est évidemment très variable).

Or, la dotation de base n'est pas une garantie : la première part est répartie selon la population, en fonction croissante de la taille démographique (de 64,5 à 129 euros par habitant) afin de compenser les charges de centralité des villes. Une seconde part est répartie en fonction de la superficie.

L'intégration de la dotation de base dans le potentiel financier revient donc à reprendre d'une main (via de moindres dotations de péréquation), l'avantage relatif que l'on a donné de l'autre (aux communes les plus peuplées ou de plus grande superficie).

Dans le cas particulier du FPIC, l'indicateur de richesse agrégé des territoires intègre le fonds de solidarité Ile-de-France (augmentant la richesse des bénéficiaires, réduisant celle des contributeurs), afin de tenir compte de ce que reçoivent / acquittent les collectivités de la région Ile-de-France avant de les faire contribuer / bénéficier de la péréquation à l'échelon national.

La loi de finances pour 2012 a enfin introduit un « indicateur de ressources élargi », non utilisé à ce jour, intégrant au potentiel financier les dotations de péréquation relevant de la DGF (dotation de solidarité urbaine, dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité rurale) et des Fonds Départementaux de Péréquation de la Taxe Professionnelle[3]… mais pas les dispositifs de péréquation horizontale (FSRIF, FPIC…).

Si l'on adhère au principe d'un indicateur le plus représentatif possible des ressources dont disposent réellement les collectivités, alors on ne peut qu'appeler de ses vœux l'utilisation d'un tel potentiel élargi, ou tout du moins sa publication.

Avec une nécessité absolue toutefois, et qui n'est pas suffisamment remplie aujourd'hui : celle de mettre en regard les ressources avec les charges, si possible au sein d'un même indicateur ou indice.

1 Les autres produits sont principalement constitués de tarifications, ou de subventions (ex : CAF) ou encore d'impôts spécialisés (TEOM ou versement transport par exemple) déjà affectés à des charges de services publics particuliers.

2 Le potentiel fiscal des départements inclut ainsi les droits de mutation moyens perçus les 5 dernières années.

3 En 2015, les FDPTP représentent 423 M€ nationalement, la DSU 1 731 M€, la DSR 1 125 M€, et la DNP 794 M€. La dotation forfaitaire des communes s'élève à 11 077 M€, la dotation d'intercommunalité à 1 990M€ et la dotation de compensation des EPCI à 4 628 M€. Le FPIC à 780 M€ en 2015 (environ 1 200 M€ en 2016) et le FSRIF à 270 M€.

Autrement dit, ce ne sont pas les inégalités de ressources qu'il faut considérer, mais les inégalités d'adéquation entre les ressources et les charges.

En effet, il n'est pas rare de constater, par exemple, que certaines communes défavorisées (émargeant aux premiers rangs du classement DSU) arborent, en euro/habitant, des recettes égales ou supérieures à des communes exhibant à la fois d'importants produits fiscaux et dont les habitants sont aisés...

Cette situation s'explique aisément par le fait que :

> Les premières supportent des charges plus importantes : pauvreté des habitants nécessitant davantage de services publics, plus accessibles ; elles bénéficient donc de la péréquation, et mobilisent davantage leurs contribuables que la moyenne ;

> Les secondes mobilisent généralement peu leurs contribuables, du fait de l'importance de leurs bases fiscales, mais aussi de moindres charges de service public.

Qui admet qu'un habitant ne « coûte pas » la même chose selon sa situation sociale (en milieu urbain comme rural), que certaines communes (du chef lieu de canton à la métropole) offrent des services à des populations dépassant largement leurs frontières, ne peut pas de se contenter d'une répartition stricte de type X € = 1 habitant.

Dès lors, le critère de ressources, tout pertinent, large et représentatif soit-il, est tout à fait insuffisant pour mesurer l'inadéquation entre les ressources et les charges des collectivités.

B) La compensation des charges

Si la définition d'un indicateur pertinent de ressources est somme toute assez simple, il en va tout à fait différemment s'agissant de la mesure des charges.

Un premier stade de la prise en compte des charges consiste à considérer les ressources en € / habitant, et non en valeur absolue, pour comparer les collectivités.

Ce critère simple est toutefois insuffisant à plusieurs égards :

- Un habitant ne génère pas la même charge de service public partout : il est couramment admis que les charges répondant aux compétences du bloc communal sont inversement proportionnelles aux revenus des habitants (besoins de services publics plus importants, tout en ayant une faible capacité contributrice à l'impôt) ou d'autant plus importantes que la population est composée de familles avec enfants. Dès lors, les différences de charges exprimées par habitant peuvent être approchées selon le niveau de revenu ou la composition de la population.
- Les charges de service public ne sont pas toujours strictement corrélées à la population : par exemple, la superficie peut constituer une charge (transports urbains, voiries, etc.). Le critère de ressources est ainsi parfois rapporté non pas à la population, mais par exemple à la surface…[4]
- Leur situation de centralité impose à certaines communes des charges de services publics utilisées par les populations des communes voisines et dépassant donc largement leurs seuls contribuables.

4 Et même, pour certaines dotations départementales, que l'indicateur soit tout bonnement utilisé en valeur absolue…

Les charges de centralité sont vraisemblablement les plus difficiles à appréhender au moyen d'indicateurs concrets.

Comment rendre compte des dépenses induites par les équipements culturels, hospitaliers, universitaires à vocation régionale ou internationale… jusqu'aux charges liées à la fonction de bourg-centre (piscine, équipements sportifs, culturels, équipements scolaires et péri-scolaires…).

Deux indicateurs valident, s'il en était besoin, la réalité des charges de centralité : d'une part, les dépenses, et d'autre part, l'effort fiscal.

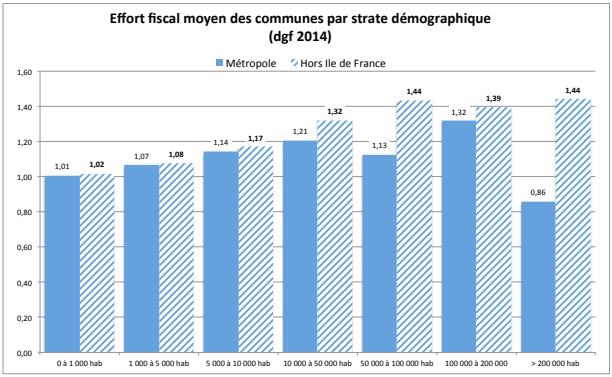
Comme l'illustre ce tableau tiré du rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales dans le cadre de la conférence sur les déficits publics[1], dont les ordres de grandeur restent d'actualité, les dépenses du secteur communal s'accroissent clairement avec la taille des communes (qu'il s'agisse du 9ème décile ou du 1er décile en terme de niveau de dépense par habitant pour chaque strate).

1 Gilles Carrez, Michel Thénault, 20 mai 2010

Distribution des dépenses réelles et totales du secteur communal en 2007, en euros par habitant, selon la taille des communes

	Communes de moins de 500 habitants	Communes de 500 à moins de 2 000 habitants	Communes de 2 000 à moins de 3 500 habitants	Communes de 3 500 à moins de 5 000 habitants	Communes de 5 000 à moins de 10 000 habitants	Communes de 10 000 habitants à moins de 20 000 habitants	Communes de 20 000 habitants à moins de 50 000 habitants	Communes de 50 000 à moins de 100 000 habitants	Communes de 100 000 habitants et plus	Toutes communes
1er décille	635	699	873	1 012	1161	1388	1486	1583	1824	677
2e décille	747	800	984	1116	1282	1507	1631	1777	1891	793
médiane	1041	1058	1249	1385	1610	1770	1910	2017	2156	1104
8e décille	1606	1452	1645	1805	2069	2164	2305	2420	2475	1630
9e décille	2169	1757	1973	2067	2429	2479	2575	2581	2584	2067
Rapport interdécille	3,4	2,5	2,3	2	2,1	1,8	1,7	1,6	1,4	3,1
Dépenses réelles totales (Md€)	5,6	13,7	7,9	5,7	13,1	13,2	19,8	12	23,1	114

Source : DGCL comptes administratifs 2007, DGFiP comptes de gestion 2007



Concernant l'effort fiscal, le constat est le même, particulièrement en régions (en Ile-de-France, de nombreuses communes importantes en taille démographique supportent des charges de centralité moindre que leurs homologues de Province, du fait de la proximité de Paris, et/ou bénéficient de ressources fiscales élevées).

Il est évidemment inenvisageable de répartir les dotations en fonction des dépenses en €/habitant (d'aucuns seraient sans doute même plutôt tentés par une répartition inverse).

A défaut, deux moyens sont classiquement utilisés pour compenser la centralité :

> Des dotations spécifiques, comme par exemple la DSR Bourg-Centre[1];

> La prise en compte de la taille démographique : de longue date, les dispositifs nationaux utilisaient des strates démographiques, de sorte à mesurer les écarts de richesse entre des collectivités a priori comparables au point de vue de la centralité. Afin d'éviter les effets de seuil liés aux strates, on utilise de plus en plus souvent un coefficient de pondération de la population croissant selon la taille démographique (soit pour répartir directement une dotation - cas de l'ancienne dotation de base - soit pour mesurer la richesse - cas du FPIC, de la réfaction de la DGF forfaitaire). En clair, il s'agit de considérer qu'un habitant vaut de 1 à 2 entre les territoires les moins et les plus peuplés.

Si cette approche par la population regroupée reste absolument indispensable, elle ne parvient qu'imparfaitement à rendre compte de la centralité, en tout cas à l'échelle des communes. Ainsi, de deux villes de 50 000 habitants, l'une peut être un centre, et l'autre une commune de banlieue ne supportant aucune charge de centralité…
Ces différences, ignorées par le seul critère démographique, pourraient inciter à l'introduction de critères complémentaires, de nature géographique (par exemple, un critère fondé sur les emplois occupés par des non résidents)…

Mais cela montre surtout que la compensation des charges de centralité relève, en tout cas au niveau local (ville centre + communes périphériques), davantage de réformes institutionnelles et au premier chef de la poursuite de la construction intercommunale que de la répartition de dotations entre 36 000 communes.

Ainsi, du point de vue de la répartition des dotations, la territorialisation de la DGF au niveau intercommunal pourrait accompagner le mouvement. Attention toutefois : ce serait se bercer d'illusion que d'imaginer que le calcul de toutes les dotations à l'échelle intercommunale suffirait en soi à régler la question ; tant que 36 000 communes coexistent (et donc 36 000 taux de fiscalité ménage différents), *cela ne revient qu'à décentraliser la répartition des dotations d'un territoire au niveau des conseils communautaires et municipaux… avec le risque de n'aboutir in fine qu'à répartir les dotations « comme avant » entre les budgets communaux*[2].

On ne saurait omettre par ailleurs que si la centralité génère des charges particulières, l'accueil de populations, travaillant dans des centres urbains éloignés, peut constituer également un facteur de charge pour leur commune de résidence (par exemple, en terme d'accueil périscolaire avant et après la classe).

Tout aussi difficiles d'appréhension sont les charges qui seraient liées à la ruralité. Ces charges sont aujourd'hui surtout appréhendées par la superficie ou la longueur de voirie pour les dotations réservées aux communes de petite taille (DSR), par ailleurs largement « saupoudrées ». Il pourrait être notamment intéressant d'étudier si des charges particulières sont induites ou non

1 La DSU ne compense pas la centralité, mais les charges socio-urbaines : logements sociaux, revenu par habitant, population résidant dans des quartiers défavorisés (politique de la ville).

2 On rappellera que les modalités de répartition du FPIC entre communes et EPCI sont étroitement encadrées par la Loi : s'en écarter fortement requiert l'unanimité des conseils municipaux.

par les situations d'enclavement au niveau du bloc communal, et comment ces charges seraient aujourd'hui couvertes…

En tout état de cause, le clivage rural / urbain reste assez artificiel lorsqu'il n'est appréhendé que sous l'angle de la population regroupée : du fait de l'émiettement institutionnel, une petite commune n'est pas toujours rurale … et une commune de plus 10 000 habitants n'est pas toujours un centre.

Compensant des charges de nature sociale (et non « géographiques »), le revenu moyen par habitant constitue l'un des principaux critères « génériques » de différenciation des charges supportées par les collectivités (il est notamment largement utilisé pour le calcul du FPIC).

On notera ici que ce sont principalement des critères sociaux (nombres d'allocataires APL, logements sociaux…) qui président à la répartition de la dotation de solidarité urbaine (réservée aux plus de 10 000 habitants), alors qu'ils sont moins représentés dans la répartition de la dotation de solidarité rurale.

Enfin, l'effort fiscal reste un indicateur de charges « universel » représentatif de l'inadéquation entre les ressources et les charges (qu'il s'agisse de centralité, de charges sociales, etc), au sens où pour un niveau donné de ressources, une collectivité supportant d'avantage de charges devra mobiliser davantage ses contribuables. La prise en compte de l'effort fiscal dans la répartition des dotations permet aussi d'éviter que des collectivités ne bénéficient de la solidarité nationale sans mobiliser leurs propres contribuables (« aide-toi, le ciel t'aidera »).

De fait, l'effort fiscal est utilisé dans tous les dispositifs, généralement de manière plafonnée. L'indicateur est parfois remis en cause, dans la crainte d'inciter à relever l'impôt : ce risque peut sembler toutefois surestimé, tant le levier fiscal est devenu politiquement difficile à manier aujourd'hui (et les marges de manœuvre, qui existaient encore il y a 20 ans, sont assez largement consommées).

C) Les critères d'incitation

La seule dotation qui soit véritablement fondée sur un critère incitatif est la dotation d'intercommunalité :

> Tout d'abord parce qu'elle n'était perçue que par les intercommunalités, pénalisant donc relativement les territoires des communes isolées ;

> Ensuite parce que son mode de calcul est en partie fondé sur le coefficient d'intégration fiscale[1], qui s'accroît avec les transferts de compétences des communes aux EPCI.

L'intercommunalité est aujourd'hui en passe d'être achevée. Afin d'aller plus loin, il est projeté de compléter ou de remplacer l'incitation du CIF, limitée aux transferts de compétences, par un indicateur prenant mieux en compte les efforts de mutualisation (mise en commun de services hors transferts de compétences). Ceci étant, si un tel indicateur reste circonscrit à la seule dotation d'intercommunalité, l'effet incitatif risque d'être assez réduit, car la dotation est de plus en plus « forfaitisée » par le jeu des garanties (voir ci-après).

De ce fait, la nécessité de dégager des économies de fonctionnement à court terme pour faire face à la baisse des dotations d'Etat va sans doute constituer en soi une incitation assez puissante à la recherche d'organisations plus efficaces.

Au delà de la mutualisation, la commune nouvelle constitue une étape ultime de la

1 En lien avec le potentiel fiscal : à richesse équivalente, le plus intégré perçoit davantage, mais un territoire pauvre et peu intégré reçoit davantage qu'un territoire riche et intégré (notamment du fait des garanties jouant d'une année sur l'autre)

mutualisation et, dans une certaine mesure, de la péréquation au niveau local (voir plus haut). Les incitations financières qui viennent d'être adoptées par le Parlement, certes conséquentes, risquent de rester relativement limitées (seules les communes nouvelles créées au plus tard le 1er janvier 2016 et dont la population est inférieure à 10 000 habitants ou bien regroupant toutes les communes membres d'un EPCI pourront en bénéficier). Sur ce point, le levier financier ne pourra pas tout : d'une part parce que l'octroi d'incitations massives peut s'avérer difficilement compatible avec une enveloppe de dotations en baisse importante, d'autre part parce que d'autres facteurs bloquants sont à l'oeuvre (le mode de gouvernance prévu pour les communes nouvelles semble notamment constituer un frein assez puissant à leur développement).

Un autre critère incitatif serait à explorer : la construction de logements (pas seulement sociaux) afin de compenser l'accueil de nouveaux habitants tout particulièrement dans les zones tendues, d'une part en durcissant les prélèvements prévus pour les collectivités qui ne construisent pas assez, et d'autre part en soutenant celles qui construisent et dont les ressources ne permettent pas de faire face aux charges induites.

En effet, l'arrivée de nouveaux habitants se traduit toujours par des charges nouvelles importantes en investissement (ex : construction de groupes scolaires) et surtout en fonctionnement (accueil péri-scolaire, gestion des bâtiments, petite enfance, etc.).

L'accroissement de la population était jusqu'à présent pris en compte par la dotation de base, supprimée en tant que telle cette année. Signalons au passage que si la population nouvelle reste prise en compte dans la DGF en 2015, l'incitation peut être amoindrie car la hausse du coefficient multiplicateur de la population ne joue plus sur l'ensemble de la dotation de base, mais seulement sur la variation de la dotation.
Il reste donc toujours moins coûteux pour un budget communal de promouvoir la construction de bureaux (et de percevoir au moins le foncier bâti, sans que les charges de service public n'en soient sensiblement accrues) que des logements (d'autant plus que s'agissant des logements sociaux, les exonérations, de moins en moins compensées, diffèrent les rentrées fiscales de foncier bâti, ne laissant que la taxe d'habitation pour financer les charges induites).

Soulignons enfin que le terme d'incitation ne recouvre plus du tout la même réalité : s'il s'agissait, tant que les dotations augmentaient chaque année, de percevoir plus, l'incitation financière consistera plutôt, à l'avenir, à « diminuer moins ». De ce point de vue, la baisse des dotations est telle qu'elle peut renforcer le caractère incitatif : il est moins difficile de renoncer à une recette future que de perdre un produit…

Le levier doit néanmoins être manié en évitant d'entrer trop fortement en contradiction avec des objectifs péréquateurs et de constituer un effet d'aubaine pour des territoires favorisés. Autrement dit, l'incitation devrait toujours rester pondérée par des critères de péréquation.

D) Au delà des objectifs de répartition, la sélection des critères doit être fondée sur la qualité des données disponibles

> Des données facilement récupérables sans allonger, et si possible en réduisant les délais de notification des dotations : ceux-ci sont de plus en plus longs, ce qui pose de vrais problèmes d'arbitrages budgétaires lorsque l'équilibre est serré ;

> Des données fiables, et le moins manipulables possibles : c'est le cas des données fiscales, des données physiques, mais moins des données comptables qui sont plus manipulables localement. Or, celles-ci inter-

viennent de plus en plus (calcul du CIF et du potentiel financier intégrant AC et DSC, calcul de la contribution au redressement…). Sans les rejeter, car il s'agit d'une excellente source d'information, la fiabilité des comptes d'une part et la vérification du respect des règles régissant les relations financières entre intercommunalités et communes est de mise.

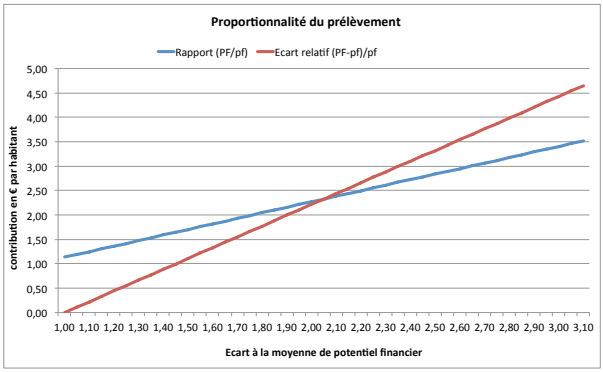
> Des données compréhensibles et vérifiables : la péréquation, d'autant plus parce qu'elle consiste aujourd'hui à réduire les ressources des uns pour les redistribuer aux autres, doit reposer sur des critères vérifiables par les collectivités elles-mêmes. La plus grande transparence, par la publication annuelle et accessible au public de tous les critères et des dotations correspondantes pour toutes les collectivités est indispensable.

> Des données pérennes et peu volatiles : sans visibilité budgétaire, il est impossible pour des exécutifs locaux de définir une stratégie financière à moyen terme, tout particulièrement dans un contexte de contraction des ressources. Il convient donc d'éviter de changer les règles de calcul tous les ans et/ou d'utiliser des données trop fortement évolutives d'une année sur l'autre. A minima, les données susceptibles de fortes fluctuations doivent être intégrées sous forme de moyenne des N années passées. Par exemple, si les dépenses d'investissement intercommunales – très variables, à contrario des dépenses de fonctionnement – étaient intégrées dans un éventuel coefficient de mutualisation, il serait sans doute préférable de se référer à la moyenne des 5 derniers exercices ; de même pour la prise en compte de produits fiscaux volatils, comme les droits de mutation.

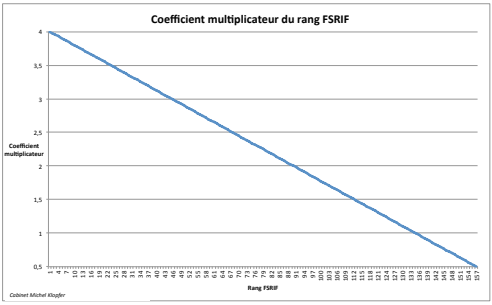
E) Les formules de calcul sont (presque) aussi importantes que les critères

Sans nier l'importance du choix et du mode de calcul des critères proprement dits, la manière d'articuler les critères entre eux d'une part et d'en accentuer ou non l'effet dans les formules de répartition des prélèvements ou des dotations jouent également un rôle crucial. Comme développé ci-dessus, dès lors que l'on admet qu'il s'agit de compenser les inadéquations entre les ressources et les charges, et non seulement entre les ressources, l'indicateur de richesse ne saurait être utilisé seul (comme actuellement par exemple pour la dotation nationale de péréquation), mais mixé à part égale, avec un ou plusieurs critères de charges, et ce qu'il s'agisse de prélever ou de répartir une dotation. Ceci impose a minima, tout particulièrement s'agissant de dispositifs à l'échelle nationale, de prendre systématiquement en compte la centralité en intégrant la population regroupée (soit en raisonnant par strate, mais autant que possible par coefficient pour éviter les effets de seuil).

Exemple : un prélèvement fondé sur un écart relatif à la moyenne est plus progressif que s'il est fondé sur un simple rapport à la moyenne



Autre exemple : l'utilisation de coefficients multiplicateurs : dans les cas du FSRIF, le rang des communes classées selon un indice synthétique (1 = la plus défavorisée) est multiplié par un coefficient (jusqu'à 4) pour le calcul de la dotation



Dès lors, le recours à des indices synthétiques de ressources et de charges doit être systématique, qu'il s'agisse de prélever des ressources ou d'en redistribuer : idéalement, le même indice synthétique devrait fonctionner dans les deux sens… C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le revenu par habitant a été introduit dans le calcul des prélèvements au FPIC et au FSRIF (à ressources équivalentes, un territoire dont les habitants sont les moins favorisés contribuera moins). Outre la composition d'indices synthétiques, les formules de calcul permettent de moduler la progressivité et d'éviter les effets de seuil.

F) Des critères souvent rendus inopérants par les nombreux mécanismes de garantie

La répartition des dotations poursuit, depuis la création de la DGF, deux objectifs contradictoires :

- Garantir les ressources des collectivités ;
- Tout en améliorant l'adéquation entre les ressources et les charges des collectivités.

Tant que les enveloppes augmentaient, il suffisait de faire jouer les dispositifs dits de péréquation à la marge, et de garantir le stock. L'exercice est devenu beaucoup plus difficile alors que les dotations stagnent et a fortiori baissent fortement, et qu'il s'agit donc de prélever les uns pour doter les autres. De fait, la répartition de la DGF est percluse depuis toujours de garanties en tout genre. Ces dispositifs d'encadrement des hausses ou des baisses sont justifiés lorsqu'il s'agit de lisser l'effet de la mise en œuvre d'un nouveau dispositif (cas en 2012 avec la mise en place des nouveaux potentiels financiers « post-TP »). Ceci étant, ce lissage ne peut qu'être borné dans le temps, sauf à considérer que le nouveau dispositif n'est pas pertinent… auquel cas, ce ne sont pas des garanties qu'il faut introduire, mais d'autres critères. En pratique, les garanties « perpétuelles » sont légion. Elles amoindrissent, et parfois annulent, le jeu des critères : la collectivité qui s'enrichit ne perd pas sa dotation… et, les enveloppes progressant peu, la dotation de celle qui s'appauvrit augmente moins. Ainsi, la baisse de la dotation d'intercommunalité est aujourd'hui limitée à – 5 % par an (contre -20 % à l'origine), mais il suffit d'améliorer très légèrement sa position chaque année pour bénéficier d'une garantie à 100 %, pérennisant les avantages acquis. Autre cas encore plus patent, la DSU est forfaitisée depuis 2009 pour les deux tiers des communes éligibles, qui sont donc dans les faits insensibilisées à toute évolution de leur situation. In fine, les critères de péréquation actuels sont loin de jouer à plein régime dans la répartition de la DGF. Les dispositifs de péréquation horizontale sont beaucoup moins perturbés par ces mécanismes. Soulignons toutefois que le plafonnement des prélèvements au FSRIF par rapport aux contributions de 2009 a été annulé par le Conseil Constitutionnel pour non égalité de traitement avec les nouveaux contributeurs (qui ne pouvaient en bénéficier).

POURQUOI ET COMMENT ENVISAGER UNE DOTATION COMMUNE POUR LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS ?

L'annonce du chantier de la réforme de la DGF est l'occasion de revenir sur la DGF territoriale telle qu'elle a été proposée par la loi de 2010, notamment en prenant acte des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de cette dernière. Si l'initiative a eu le mérite d'exister, son bilan n'est pas très concluant.
Faut-il pour autant renoncer à l'idée d'une dotation partagée entre communes et EPCI, à l'heure où la coopération entre ces entités n'a jamais été aussi nécessaire ?

Non, bien sûr, à condition d'imaginer une nouvelle formule.

Une version a minima pourrait consister à conserver des modes de calcul distincts pour chaque dotation, en envisageant simplement une mutualisation d'une partie de la dotation communale sur la base du niveau d'intégration et/ou de mutualisation.

Une démarche plus intégrée consisterait à véritablement mutualiser une part significative de la DGF du bloc communal au niveau national, puis à la répartir entre ensembles intercommunaux du territoire, sur la base de critères renouvelés, mais à vocation prioritairement péréquatrice. Il s'agirait ainsi de créer une véritable « dotation commune » aux communes et EPCI, qu'ils se répartiraient ensuite.

Le FPIC a de ce point de vue ouvert la voie à une approche consolidée au niveau des territoires, dont la philosophie serait ici reprise.

Les clés de répartition EPCI/communes puis entre communes devraient cependant dans ce cas inclure un critère d'intégration et de mutualisation, un financement spécifique de cette dernière étant une des conditions de son développement.

Si la fixation de règles de droit commun par la loi semble une garantie de l'acceptabilité de ce dispositif, notamment par les communes, des dérogations sur la base d'un accord local pourraient être envisagées, mais en les conditionnant à un accord financier global et formalisé, par exemple à travers la conclusion d'un pacte financier et fiscal.

Sans être révolutionnaire, cette « dotation commune » renforcerait le lien financier entre communes et EPCI, dans une perspective de véritable coopération territoriale, à intégrer dans une réflexion globale sur l'organisation des territoires.

Christophe MICHELET
Gaetan HUET
Partenaire Finances Locales

SOMMAIRE

Pourquoi et comment envisager une dotation commune pour les communes et leurs groupements ?

Christophe MICHELET
Gaetan HUET
Partenaire Finances Locales

Depuis que le législateur a institué une DGF pour les EPCI, au sens de la dotation d'intercommunalité, sa logique a été assez constante : cette dotation doit inciter à l'intégration fiscale, c'est à dire au renforcement des compétences communautaires et donc des transferts des communes vers l'intercommunalité.

On se souvient notamment des fameux 250 francs par habitant promis aux futures communautés d'agglomération par la loi «Chevènement».

La même loi instituait clairement une hiérarchie entre les différentes catégories d'EPCI, en dotant par exemple nettement mieux les communautés urbaines, supposées plus intégrées que les communautés de communes.

Certes, d'autres paramètres interviennent dans le calcul et peuvent perturber cette incitation à l'intégration :

> en premier lieu, la péréquation en fonction du potentiel fiscal,

> mais aussi les multiples mécanismes de garantie, qui permettent notamment aux EPCI en début de vie ou ayant changé de catégorie, d'avoir une DGF surévaluée par rapport à leur intégration fiscale.

Le critère mesurant cette intégration, le fameux CIF, n'est lui même pas exempt de reproches (cf. infra) dans sa capacité à refléter la part prise par l'EPCI dans les dépenses du bloc local.

Mais même imparfaitement atteint, l'objectif demeure, avec malgré tout une dotation d'intercommunalité dans laquelle le CIF joue sur 100% de la dotation spontanée (pondérée pour 70% par l'insuffisance de potentiel fiscal).

Et des débats sur le niveau de la DGF des EPCI qui se concentrent souvent sur le lien avec leur intégration fiscale, beaucoup plus que lorsque l'on évoque la DGF des communes, où c'est la question de la péréquation qui s'impose.

Cette distinction très nette dans les objectifs assignés à la DGF « interco » et celle des communes, nous semble assez révélatrice d'une forme de tabou autour d'une possible relation directe entre ces deux dotations sur un même territoire.

Ou, pour dire les choses plus crûment et un peu à la manière d'un candide découvrant le sujet, pourquoi prendre en compte les transferts de compétences côté EPCI et pas côté communes ?

Beaucoup jugeront qu'un vulgaire jeu de vases communicants serait sans doute trop simpliste, mais dans le contexte actuel il nous semble opportun de poser la question du lien et même du rapprochement entre les deux

DGF, à l'heure où :

> La contribution au redressement des finances publiques va entraîner une baisse drastique et dans certains cas une disparition de la dotation d'intercommunalité des EPCI. C'est donc l'existence même de la dotation intercommunale dans sa configuration actuelle qui est menacée.

> La mutualisation entre EPCI et communes se cherche un second souffle et devrait être renforcée.

> Un dispositif comme le FPIC a ouvert la porte à une approche consolidée entre communes et EPCI.

Mais avant d'aborder les pistes d'un rapprochement entre DGF des EPCI et des communes, nous ferons un retour sur la première tentative de création d'une DGF «territoriale» et les raisons de son échec.

Retour sur la DGF territoriale telle que créée par la loi de 2010

L'article 70 de la loi de RCT de décembre 2010 a prévu que l'EPCI pouvait percevoir la DGF des communes, au sens large puisque incluant DSU, DSR et DNP, mais avec l'obligation d'en reverser la totalité aux communes à travers « une dotation de reversement dont le montant global est égal à la somme de leurs dotations globales de fonctionnement ».

La répartition entre les communes est cependant modulée « en fonction de critères tenant compte prioritairement, d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ».

L'institution de cette DGF territoriale nécessite l'unanimité, via des délibérations concordantes du conseil communautaire et de chacun des conseils municipaux des communes membres.

En revanche, les critères de répartition, dont ceux fixés par la loi, sont définis par le seul conseil communautaire à la majorité des deux-tiers.

La loi MAPTAM a assoupli les conditions d'institution de cette DGF territoriale, mais en la réservant aux futures métropoles. Elles pourront se contenter d'une majorité qualifiée dite des deux tiers (accord exprimé par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres de la métropole représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population).

Quels enseignements tirer de cette première tentative ?

En premier lieu, le succès n'a pas été au rendez-vous. Il faut dire que le dispositif reposait sur une certaine contradiction entre une ambition forte, en incluant l'ensemble des composantes de la DGF communale, y compris les dotations de péréquation et des verrous dans la mise en œuvre, avec la contrainte de l'unanimité.

Et la certitude de provoquer des transferts de ressources pouvant être significatifs entre communes et dont elles ne pouvaient pas forcément maitriser les effets (puisque la répartition relevait du seul conseil communautaire, avec une majorité qualifiée) a sans doute constitué un frein important. Avec le paradoxe que les communes les plus fortement « contributrices » auraient pu être celles qui bénéficiaient des dotations d'Etat les plus élevées, y compris au titre de la péréquation, avec le risque de ne pas bénéficier de la même solidarité au niveau local.

D'autant que le gel des dotations en vigueur quasiment dès la création du dispositif limitait fortement son potentiel redistributif et qu'avec la baisse initiée à partir de 2014, l'EPCI aurait in fine été perçu comme répartissant une baisse des dotations imposée par l'Etat.

Finalement, cette DGF territoriale ressemblait à une « super » Dotation de Solidarité Communautaire mais à partir des ressources des communes et non de celles de l'EPCI. On peut comprendre dans ces conditions qu'elle ait fait peu d'adeptes.

Quelles pistes pour une véritable territorialisation ?

Adapter la DGF territoriale version 2010 ?

Compte tenu des défauts du dispositif existant, même un assouplissement sur le mode de celui octroyé aux métropoles nous paraît insuffisant pour le relancer. Avec le danger de renforcer encore les réticences des communes qui pointeront le risque de se faire imposer le dispositif.

Et pour le rendre plus acceptable, il faudrait sans doute restreindre son champ, ce qui ne serait pas le moindre des paradoxes et limiterait son intérêt dans la perspective d'une territorialisation.

Mais ce que l'on peut surtout lui reprocher, c'est que la notion de « territorialisation » n'ait pas été poussée à son terme en maintenant une étanchéité stricte entre la DGF de l'EPCI et les dotations des communes, que ce soit en terme de montant ou en terme de modalités de calcul.

Dans ces conditions, même si on peut considérer l'adaptation de la DGF territoriale actuelle comme une option, celle-ci ne paraît pas à la hauteur des enjeux.

Ou aller vers une nouvelle DGF « locale » ?

Aujourd'hui, la DGF du bloc local peut se décomposer en 4 catégories de dotations :

> Forfaitaires : la dotation de base des communes jusqu'en 2014, la seule variable étant le coefficient logarithmique appliqué à la population.
> Péréquatrices : DSU, DSR, DNP et en partie la dotation d'intercommunalité.
> Compensatrices : dotation compensation (ex-part salaires) et la dotation de garantie, notamment celle que l'on trouvait dans la dotation forfaitaire des communes.
> Intégratrices : elle ne concerne que partiellement la dotation d'intercommunalité et éventuellement le coefficient de mutualisation.

L'axe central de travail est le rééquilibrage des masses les plus importantes (dotations forfaitaires et compensatrices) qui échappent à la relation communes et EPCI, tout en n'étant pas directement péréquatrices. Ce qui conduirait à regrouper les principales options en deux grandes familles.

Deux grandes familles de scénarios pour une DGF « locale » :

1. Maintenir des règles de calcul distinctes pour communes et EPCI mais en « territorialisant » une partie de la DGF actuelle des communes.

La fonction péréquatrice étant déjà prise en compte dans les dotations spécifiques des communes et dans la dotation d'intercommunalité des EPCI, c'est plutôt autour du niveau d'intégration que la répartition pourrait être envisagée. Avec l'idée sous jacente que plus les communes transfèrent de charges à leur EPCI, plus il est logique qu'un transfert de ressources s'opère des unes vers l'autre.

La difficulté conceptuelle réside dans le vecteur financier de l'intégration. Ce dernier, au sens des transferts des communes vers les communautés, est aujourd'hui représenté par l'attribution de compensation. C'est d'elle

que sont déduites les charges transférées par les communes.

Pour les communes, réduire en plus leur DGF sera perçu comme un double décompte de charges. Et même, si on considère que les charges de structure ne sont pas toujours bien prises en compte dans l'évaluation des charges, pour les communes, la DGF actuelle des EPCI a déjà vocation à les financer, entre autres charges. En outre, les transferts ne concernant pas toutes les communes de manière uniforme, cela pourrait aboutir au paradoxe de réduire les dotations des communes qui transfèrent le plus, à contresens de l'objectif d'une intégration renforcée.

Une première option serait de **raisonner sur le niveau d'intégration global** et non en flux individuels par commune. Pour faire simple, plus le CIF d'un EPCI serait élevé et plus sa part dans la DGF du territoire serait élevée.

Mais on entend d'ici la réaction des communes, souvent les plus petites, qui n'ont que peu ou pas de charges à transférer, mais verraient quand même une partie de leur DGF attribuée à l'EPCI. On pourrait bien sûr en retour arguer de la « plus value communautaire », au sens de l'élévation du niveau de service moyen qui résulte souvent de l'exercice d'une compétence au niveau de l'EPCI, notamment pour les plus petites communes.

Pour ne citer que quelques exemples, le passage en collecte en porte à porte en matière de déchets ou l'extension d'une ligne de bus profitent souvent aux communes rurales et/ou périphériques sans que cela ne leur coûte, n'ayant à l'origine pas de charges à transférer. Mais il faudrait pouvoir le quantifier ce qui n'est pas aujourd'hui aisé avec les outils existants.

Une autre approche serait de s'orienter **vers une notion de mutualisation**, en considérant que les efforts de mutualisation ne sont pas ceux correctement retracés à travers l'attribution de compensation et le CIF, comme le montre le rapport de la mission conjointe des IGA et IGF de décembre 2014 sur les mutualisations au sein du bloc communal.

La difficulté à quantifier les flux financiers directs et a fortiori indirects de la mutualisation pose problème, comme l'illustre la complexité du coefficient de mutualisation introduit par la loi MAPTAM et dont l'application en l'état semble déjà compromise. La définition et la généralisation du bon indicateur de mutualisation reste donc à imaginer.

Un indicateur plus large, qui est envisagé dans le rapport des IGA-IGF sous le nom de coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) pourrait être utilisé dans cette optique.

Rappelons que ce nouvel indicateur consisterait schématiquement à mesurer le niveau de dépenses de l'EPCI sur les dépenses du bloc communal, à partir du ratio correspondant, soit :

$$\frac{\text{dépenses réelles EPCI}}{\text{dépenses réelles EPCI + communes + syndicats.}}$$

Selon le rapport précité, le CIM retracerait mieux les efforts de mutualisation que le CIF actuel, tout en étant plus pertinent et fiable que le coefficient de mutualisation prévu par la loi MAPTAM.

Dans ce cadre, le schéma suivant pourrait être envisagé :

> Maintien de la DGF actuelle des EPCI.
> Maintien de X % de la dotation forfaitaire des communes.
> Répartition du solde soit (1-X%) de cette dotation forfaitaire des communes au profit de l'EPCI de rattachement, avec une pondération par rapport au coefficient d'intégration et de mutualisation.

On peut supposer que le solde restant

aux communes serait, au moins dans un premier temps, important avec une possibilité d'évolution dans le temps qui pourrait être envisagée.

Cette approche aurait le mérite de s'inscrire dans une certaine continuité, au moins à court terme et ne remettrait pas en cause les fondements de la DGF du bloc communal. Pour autant, on peut s'attendre à des réticences des communes et sans doute aussi de certaines intercommunalités face aux effets du remplacement du CIF par le CIM, notamment les mieux dotées en fiscalité, avec le risque d'édulcorer cette évolution pourtant limitée.

On peut donc se demander si le jeu en vaut la chandelle et si une véritable refonte de la DGF ne serait pas préférable.

2. Créer une véritable « Dotation commune »

La mise en place du FPIC, aussi chaotique fut elle, et le maintien de sa progression depuis 2012 a montré qu'une approche «consolidée» entre communes et EPCI était possible, qu'il s'agisse des critères utilisés ou du mode de répartition. Et si des réticences s'expriment, elles portent davantage sur l'ampleur du prélèvement pour ceux qui le subissent que sur le principe de la consolidation. Cette approche peut pourtant être considérée comme une quasi-révolution dans un univers reposant sur une stricte étanchéité des dotations entre communes et EPCI.

Ce scénario reposerait donc sur la création d'une « dotation commune », au sens de commune aux EPCI et aux… communes, dont le niveau dépendrait de critères consolidés entre l'EPCI et ses communes membres.

Une fois ce principe posé, tout reste évidemment à faire, tant la définition des critères que les modalités de répartition entre communes et EPCI seront des sujets sensibles. Avant d'aborder les pistes envisageables, il convient de répondre à une question préalable, celle du périmètre de cette dotation « locale » : doit-elle reprendre l'ensemble des dotations communales et intercommunales préexistantes ?

Quel périmètre de dotations à fusionner ?

> Pour les EPCI, la principale question est celle de la dotation de compensation (ex part salaires) :

- D'abord parce qu'elle représente en masse plus du double de la dotation d'intercommunalité. Aussi, parce que cette dernière dans de nombreux cas va être « siphonnée » par la baisse des dotations d'Etat. On peut ainsi estimer qu'à l'horizon 2017, ne subsisteront, toutes choses égales par ailleurs, que 700 M€ de dotation d'intercommunalité sur les 2,8 Mds € qu'elle représentait en 2014, avant contribution au redressement des finances publiques.
- Ensuite, parce qu'elle est en réalité en partie reversée aux communes membres via leur attribution de compensation.

Ainsi, en raison de la baisse de la DGF des EPCI appliquée sur la dotation d'intercommunalité, la mise dans le pot commun de la dotation de compensation semble nécessaire pour conserver une masse financière significative issue des intercommunalités.

De plus, celle-ci est plutôt contre-péréquatrice, puisque reflétant en partie le niveau initial de la taxe professionnelle que percevaient communes et/ou EPCI.

Une autre option, qui nous semble préférable, serait de modifier dès à présent l'imputation de la contribution au redressement des finances publiques, en la déduisant de la dotation de compensation des EPCI, ce qui laisserait intacte la dotation d'intercommunalité pour l'intégrer dans cette future « dotation

commune ».

> Pour les communes les deux principales questions sont :

o Faudra-t-il mutualiser tout ou partie de la dotation forfaitaire? En effet, maintenir une dotation « forfaitaire » ou ressentie comme telle par les communes, paraît pour l'instant un gage d'acceptabilité de la réforme. L'idée serait de préserver une DGF socle aux communes leur permettant de faire face à leurs compétences élémentaires (état civil, propreté, écoles), non impactée par la réforme de « dotation commune ». Cette DGF socle pourrait n'être qu'une fraction de la DGF forfaitaire perçue jusqu'à présent, mais elle devrait également intégrer un critère de charges pour tenir compte des situations spécifiques à chaque commune.

o Les dotations de péréquation : la DSU et la DSR reposent sur un fléchage au niveau national vers des communes urbaines ou rurales qui n'est pas systématiquement reproductible au niveau local. D'abord parce que le périmètre de comparaison ne sera pas le même et qu'une commune de plus de 10 000 habitants peut être considérée comme fiscalement pauvre parmi ses pairs mais plus riche que des petites communes du même territoire. Ensuite, parce que les critères locaux ne recouperont pas forcément ceux de ces deux dotations. On pense notamment aux logements sociaux dont l'expérience des DSC montre qu'ils sont souvent difficiles à intégrer dans des territoires ruraux où seule la ville centre est concernée. Il nous semble donc que l'intégration de la DSU et de la DSR dans une future dotation «locale» risque de déstabiliser les répartitions actuelles, ce qui serait un facteur de rejet de beaucoup de communes concernées, sans gain immédiat à proposer en échange.

La question de la pérennité de la DNP pourra être posée à cette occasion. En effet, cette dotation est aujourd'hui largement dévoyée, par le très grand nombre de communes bénéficiaires, la faiblesse des montants versés aux communes, et par l'effet faiblement péréquateur du dispositif. Il serait possible soit de réallouer l'enveloppe de la DNP à la DSU et à la DSR, soit d'intégrer ses crédits dans la future « dotation commune » pour en accroître l'enveloppe.

Reste la question de la contribution au redressement des finances publiques : elle est aujourd'hui calculée sur les recettes réelles de fonctionnement des communes et EPCI mais en étant imputée sur leurs dotations respectives.

L'imputer sur la future dotation «partagée» localement entre communes et EPCI risque de remettre en cause la règle globale de répartition au sein du bloc communal (le fameux 70/30) tout en introduisant l'impression que la vocation de cette «dotation commune» sera de se répartir la baisse des dotations.

L'option la plus lisible serait de continuer à prélever la contribution de manière distincte entre communes et EPCI et à le faire sur les dotations revenant in fine à chacun. Pour les EPCI, en imputant directement la contribution sur la dotation de compensation, le problème serait réglé, et pour les communes, elle s'imputerait sur la dotation forfaitaire résiduelle (cf. ci-dessous) et sur la quote-part de la « dotation commune » perçue.

On obtiendrait ainsi une assiette de «dotation commune» stable à court ou moyen terme et surtout dont la répartition ne serait pas perturbée par celle de la contribution au redressement des finances publiques.

Sur ces bases, l'alimentation de la « dotation commune » pourrait être constituée :

> **D'une quote-part significative de la dotation forfaitaire des communes, soit symboliquement au moins 50%** (le solde

restant aux communes pouvant être inférieur à la part « population » existant jusqu'en 2014, mais le principe de la progressivité logarithmique étant conservé). Le solde représentant la DGF socle évoquée ci-dessus. Soit en valeur 2014 avant contribution RFP : 11,8 Mds € x 50% = 5,9 Mds €.

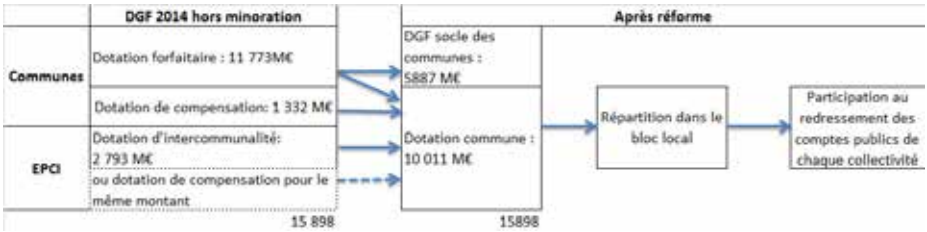
> De **la dotation de compensation des communes**, pour celles qui la perçoivent encore. Soit en valeur 2014 : 1,33 Mds €.

> De la **dotation d'intercommunalité des EPCI** si la contribution au redressement des finances publiques ne lui est plus imputée. Soit en valeur 2014 avant contribution RFP : 2,79 Mds €.

> Ou de la **dotation de compensation des EPCI** à hauteur de la dotation d'intercommunalité si celle-ci est toujours impactée par la contribution au redressement des finances publiques et donc pour le même montant en valeur 2014.

> Eventuellement la DNP, si son enveloppe n'est pas réaffectée aux DSU-DSR

La « dotation commune » pèserait autour de 10 Mds€ (hors DNP) en valeur 2014, ce qui représente environ la moitié des dotations 2014 des EPCI et des communes hors DSU-DSR-DNP.



Nous n'avons pas évoqué ici une éventuelle articulation avec le FPIC, considérant que la réforme de la DGF visait la péréquation verticale plutôt qu'horizontale. Mais avec une « dotation commune » s'inspirant des critères et des modalités de répartition du FPIC, la question d'une intégration de celui-ci devra être posée, avec notamment l'intérêt d'inclure le prélèvement dans une assiette plus large de dotations et ainsi de le rendre moins visible et plus supportable pour les contributeurs.

Quels critères de répartition ?

Dans le cas d'une DGF « consolidée » au niveau du « bloc communal » (la notion d'ensemble intercommunal étant pour certains trop connotée), il faut nécessairement prévoir une double répartition :

Entre blocs communaux d'abord, puis au sein de chacun entre EPCI et communes et entre communes.

Le FPIC nous semble être sur ce point une bonne source d'inspiration, mais avec une nécessaire adaptation.

Sur la répartition entre « blocs communaux » :

La logique d'un indice synthétique reposant sur plusieurs critères permet en principe d'équilibrer la répartition, tout en favorisant les territoires cumulant les handicaps, elle pourrait donc être reprise.

> Les critères de potentiel financier agrégé (PFIA) et de revenus par habitant pourraient être conservés dans une logique péréquatrice, mais avec une pondération à revoir par rapport à celle du FPIC où le revenu domine trop nettement.

> Le critère de l'effort fiscal reste à notre sens pertinent, mais uniquement au sein de l'indice synthétique et non en tant que critère d'éligibilité, sauf à vouloir introduire un effet «couperet» difficile à faire accepter.

> Un critère de charges pourrait être introduit pour tenir compte des contraintes de certains territoires, mais en ne perdant pas de vue que le niveau de dépenses par exemple, est plus souvent fonction du niveau de ressources que des besoins de la population. Des critères déjà utilisés par le passé comme le nombre d'élèves scolarisés ou la longueur de la voirie pourraient être réexaminés, mais plutôt a minima, afin de ne pas créer de redondance avec les dotations qui resteraient spécifiquement aux communes. Ces critères exogènes permettent par ailleurs de neutraliser les choix de gestion des élus.

Sur la répartition au sein des « blocs communaux » :

La question préalable et essentielle à ce stade est de savoir si la répartition doit être fixée par la loi ou sur la base d'un accord local, ou un mix des deux.

A notre sens, cela dépend de l'objectif que l'on entend fixer à cette « dotation commune ». Si l'on entend privilégier un transfert de dotations vers les EPCI en favorisant les plus intégrés dans la répartition avec leurs communes membres, il nous semble que ce choix devrait être imposé de l'extérieur. Sauf à ce que la répartition puisse se faire sur des majorités simples, ce qui n'est peut-être pas défendable au regard du principe de libre administration des communes. Et si la répartition s'effectue à des majorités qualifiées de communes ou à une double majorité, conseil communautaire plus conseils municipaux, l'expérience montre que le rapport de force sera favorable aux communes.

De même, pour garantir un minimum de péréquation, l'obligation de fixer une part assise sur des indicateurs de potentiel fiscal ou financier rénovés et de revenus pourrait être retenue, notamment pour essayer de régler le cas des communes «défavorisées» au sein de territoires « riches ».

L'autre option serait de s'en remettre à «l'accord local», considérant que les élus d'un territoire sont les mieux placés pour collectivement choisir de répartir la « dotation commune ».

Enfin, un compromis inspiré ici aussi du FPIC pourrait prévoir une répartition de droit commun fixée par la loi et des dérogations possibles sous conditions de majorités qualifiées et/ou double entre EPCI et communes.

S'agissant des relations financières entre communes et EPCI, il nous semble également qu'un des critères pour déroger serait l'obligation de conclure un pacte financier et fiscal qui atteste ainsi d'un accord sur le fond et non pas uniquement de circonstance. Cela permettrait aussi de répondre à une des objections qui risque de poindre rapidement : pourquoi vouloir changer a priori la répartition des dotations entres communes et EPCI, sans avoir au préalable vérifié sur le terrain

qu'il y avait bien un accord sur la manière de financer globalement le territoire.

La répartition EPCI / communes

Le FPIC repose sur une répartition de droit commun entre EPCI et communes en fonction du CIF de l'EPCI. Dans la perspective d'une DGF « consolidée » au niveau du bloc communal, il paraît logique d'asseoir la répartition entre EPCI et communes sur un indicateur de l'intégration intercommunale. Il pourrait donc s'agir soit du CIF soit d'un futur coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) s'appuyant davantage sur le niveau relatif de dépenses de l'EPCI que sur les recettes.

Il sera bien entendu nécessaire d'évaluer au préalable le macro-équilibre du dispositif. Comme nous l'avons vu plus haut, sur les 10 Mds € en valeur 2014 que pourrait représenter l'assiette de la « dotation commune », la dotation d'intercommunalité (avant contribution RFP) « apportée » par les EPCI représenterait 2,8 Mds € soit 28% du total. Le CIF moyen des différentes catégories d'EPCI est globalement supérieur à ce pourcentage et on peut en déduire qu'une répartition assise sur le CIF entraînerait globalement des transferts vers les EPCI.

Paradoxalement, un indicateur basé sur le niveau de dépenses relatifs des EPCI et des communes, tel que celui défini par la mission IGF-IGA apparaît moins favorable aux EPCI puisque selon les données de la mission (annexe 2 du rapport) le poids relatif des EPCI dans les dépenses de fonctionnement du bloc communal atteint à peine 30%. Le rapport de la mission préconise d'inclure les dépenses d'équipement dans le calcul du ratio, ce qui accentuerait sans doute le poids relatif des EPCI mais risquerait d'introduire une certaine volatilité dans l'évolution du coefficient et donc dans la répartition de la « dotation commune ».
En tout état de cause, la définition précise du coefficient représentatif de l'intégration et de la mutualisation est un sujet qui mérite une étude à part entière, surtout s'il intervient dans la répartition d'une dotation d'un montant significatif.

La répartition entre communes

Ce sujet est quasiment le plus épineux car il peut in fine conduire à de fortes variations de dotations pour les communes prises individuellement.

En effet, la dotation forfaitaire en euro par habitant n'est pas orientée vers la péréquation (au sens où elle ne tient pas compte de la richesse potentielle) et la dotation de garantie reprend certes en partie des paramètres de calcul historiques de la DGF des communes, mais qui ne sont plus forcément corrélés aux caractéristiques actuelles des communes.

De fait, le choix d'un indicateur fortement connoté péréquation, comme c'est le cas pour le FPIC avec l'écart au potentiel financier, ne serait pas forcément approprié.

Et ceci d'autant plus que comme nous l'avons déjà souligné, la richesse relative au sein d'un territoire local peut in fine desservir les communes de plus grandes tailles, qui sont aussi celles qui supportent le plus de charges.

Un indicateur plus représentatif des charges supportées nous semble donc plus approprié, tout en restant complexe à définir, avec deux grandes options :

> Un indicateur fixé nationalement, comme c'est le cas pour le coefficient logarithmique de progression de la dotation forfaitaire (de 1 pour une commune de 500 habitants à 2 pour une commune de 200 000 habitants et plus) : cela présente l'avantage de neutraliser les choix de gestion locaux, mais avec le risque d'écraser les différences sur des territoires à peuplement homogène (petites communes uniquement ou principalement grandes

communes).

> Un indicateur local, dont on voit mal comment on échapperait à une référence aux dépenses de fonctionnement par commune avec donc le risque d'une « prime à la dépense » qui n'est pas vraiment dans l'air du temps et qui de plus ne tiendrait pas compte du lien avec les ressources de la commune.

La question des charges de centralité nous semble également devoir être abordée dans ce cadre, les modalités d'évaluation en cas de transferts de compétences ne permettant pas en principe de revenir sur le stock de charges de certains équipements pour la commune centre.

Un coefficient de centralité, majorant la dotation de la ou des communes concernées pourrait être envisagé, afin de prendre en compte ce paramètre que la montée en puissance de l'intercommunalité ne corrige que très partiellement.

Conclusion

Les réflexions sur la DGF territoriale s'inscrivent dans la nécessaire articulation entre refonte des concours de l'Etat, recherche du bon niveau d'action publique et baisse de l'enveloppe normée. C'est pourquoi notre contribution s'oriente vers une valorisation des efforts d'intégration et de mutualisation.

Nous pensons en effet que dans le contexte actuel, les destins financiers des communes et EPCI sont plus que jamais liés et que la mise en place d'une DGF territorialisée, que nous proposons ici de baptiser «dotation commune», si elle n'est pas en soi révolutionnaire, pourrait aller dans le sens d'une meilleure prise en compte des efforts d'intégration et désormais de mutualisation.

Ce qui pourrait être « révolutionnaire », c'est que l'Etat ouvre ce chantier en affichant des objectifs clairs et ambitieux et en l'intégrant à une réflexion globale sur le financement des collectivités, mais aussi sur les évolutions institutionnelles en cours, plutôt que de se lancer dans un énième rafistolage de dispositifs à bout de souffle.

QUELLE NOUVELLE ARCHITECTURE POUR LA DGF ?

D'après le Rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes, la diminution des dépenses d'investissement prévue en 2015 s'établit à -6,0 %, soulignant ainsi qu'une baisse des dotations de l'Etat (dont l'objectif était de contraindre les collectivités à plus de rigueur dans leurs dépenses de fonctionnement) conduit également les collectivités à limiter leurs investissements, alors même que le secteur public local constitue le premier investisseur public, loin devant l'Etat. Ce constat est à mettre en perspective au regard des concours financiers limités existant à destination de l'investissement des collectivités, puisqu'en dehors du FCTVA (versé a posteriori) peu de dotations existent afin d'inciter les collectivités à investir. D'autant plus que les investissements réalisés viennent mécaniquement et durablement grever les marges de manœuvre en fonctionnement (coûts induits en fonctionnement, charges financières dans le cas de financement au travers de l'emprunt, etc.). Ainsi, associer une part de la DGF au niveau d'investissement s'impose comme une urgente nécessité. Il peut être de ce point de vue envisagé plusieurs pistes : affecter une part de la DGF en section de fonctionnement au soutien des charges induites au titre des investissements réalisés ou créer une Dotation Globale d'Investissement permettant de soutenir la réalisation d'investissements structurants pour le territoire. En ce sens et afin de conserver une logique de péréquation et d'incitation, une dotation forfaitaire (associée à un seuil minimal d'investissements réalisés ou à réaliser) et une dotation proportionnelle (en fonction de critères définis selon des objectifs déterminés ayant vocation à « diriger » les concours publics vers la réalisation d'investissements répondant à la stratégie nationale) pourraient être introduites. Dès lors, se pose la question du financement puisque si aucun crédit complémentaire n'est alloué au financement de cette dotation, une part de la DGF actuelle devra être affectée à la dotation aux investissements.

Aussi, il peut être envisagé en première approche de revoir la décomposition des composantes de la dotation forfaitaire afin d'intégrer une composante associée à l'investissement ou de revoir les dotations de péréquation afin de prévoir une dotation de péréquation au titre de l'investissement.

Une seconde orientation pourrait être d'inclure le FCTVA et des mécanismes existants au sein de l'enveloppe normée versée en section de fonctionnement et d'en affecter une part à l'abondement de la dotation dédiée à l'investissement, permettant aux collectivités de bénéficier de dotations versées a priori de la réalisation des travaux. Le FCTVA étant actuellement le principal outil de soutien à l'investissement, il conviendra toutefois de sanctuariser le montant de FCTVA afin qu'il ne suive pas la même évolution que la DGF dans un objectif de déblocage de capacités financières à l'échelle locale et non à isopérimètre afin d'éviter tout effet venant encore aggraver les marges de manœuvre des collectivités.

Cabinet ErnstGYoung
Stéphane MANOUKIAN, Céline MORROT, Laure SANSONETTI

SOMMAIRE

Quelle nouvelle architecture pour la DGF ?

Cabinet ErnstGYoung
Stéphane MANOUKIAN, Céline MORROT, Laure SANSONETTI

La nécessaire prise en compte d'une composante « investissement » dans la refonte de l'architecture de la DGF

Le Rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes indique, dans la partie relative à « La situation d'ensemble des finances publiques » que la diminution des dépenses d'investissement prévue en 2015 s'établit à -6,0 %, un peu plus forte qu'en 2014 (- 5,0 % après + 5,1 % en 2013).

Ce constat souligne que le scénario d'une baisse des dotations de l'Etat (dont l'objectif était de contraindre les collectivités à plus de rigueur dans leurs dépenses de fonctionnement) conduit également les collectivités à limiter leurs investissements.

Dans le contexte et dans la perspective d'une réforme annoncée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales dans le Projet de Loi de finances pour 2016, il convient de s'interroger sur la refonte de l'architecture de la DGF et sur la pertinence de l'introduction d'une composante « investissement » dans l'architecture de la future DGF.

En première lecture, cette idée semble contre-intuitive puisque la DGF a naturellement vocation à financer la section de fonctionnement des collectivités locales et qu'elle correspond historiquement à des dotations de compensation de baisse d'autonomie financière ou de ressources de fonctionnement. Toutefois, dimensionner une part de la DGF sur le niveau d'investissement s'impose comme une urgente nécessité puisque :

> Le secteur public local est le premier investisseur public, loin devant l'Etat ;

> En dehors du FCTVA, peu de dotations existent au titre du soutien à l'investissement ;

> Les investissements réalisés viennent mécaniquement et durablement grever les marges de manœuvre de la section de fonctionnement en tenant compte :

- Des charges induites de fonctionnement associées aux investissements réalisés afin d'assurer la mise en service des actifs acquis (charges de personnel, entretien, maintenance, etc.) ;
- Des charges financières si les actifs ont été financés via un recours à l'emprunt.

Le secteur public local : premier investisseur de France

Selon l'INSEE, en 2013, les dépenses d'investissement de l'ensemble des agents économiques en France s'élèvent à 465 Md€, dont 19%, soit 88Md€, d'investissement public.

L'investissement public, c'est-à-dire les dépenses d'investissements des administrations publiques, comprend trois composantes :

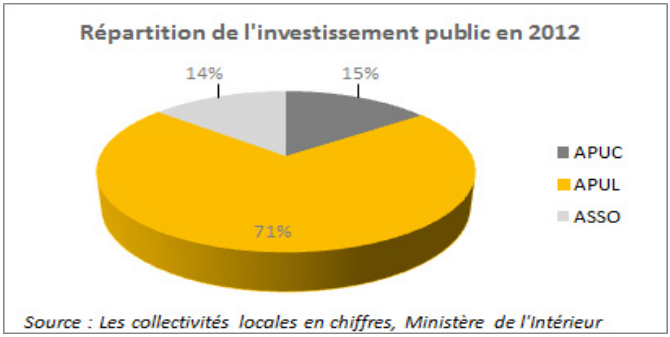
> L'investissement public réalisé par les

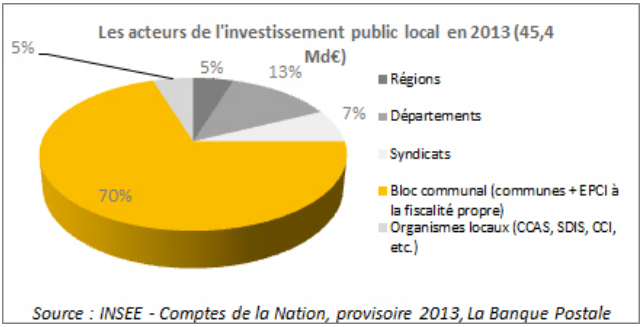
Administrations Publiques Centrales (APUC) : Etat et Organismes divers d'Administration Centrale (ODAC) ;

> L'investissement public réalisé par les Administrations Publiques Locales (APUL) : collectivités locales et organismes en émanant, organismes divers d'administration locale ;

> L'investissement public réalisé par les Administrations de Sécurité Sociale (ASSO) : Organismes dépendant des Assurances sociales (ODASS), comme les hôpitaux publics par exemple.

Les statistiques indiquent que les collectivités locales réalisent l'essentiel des investissements publics puisqu'en 2012, elles réalisaient 71% des investissements totaux (largement portés par le bloc communal) comme illustré dans les graphiques suivants :





Si des outils destinés à l'investissement public ont été mis en place dans les dernières décennies à l'initiative de l'Etat et des administrations centrales, force est de constater que la mise en œuvre de ces investissements renvoie majoritairement à l'action des collectivités territoriales.

Ainsi, si les exemples ci-dessous montrent que l'initiative est insufflée par l'administration centrale, le portage de ces investissements structurants pour le territoire (et les risques associés !) sont in fine pris en charge par le secteur public local.

> **Commissariat général à l'investissement** chargé de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (47 milliards d'euros), dans les domaines suivants :

- L'enseignement supérieur et la formation

- La recherche fondamentale
- Les filières industrielles
- Le développement durable
- L'économie numérique
- La santé et les biotechnologies

> **Loi de transition énergétique** : Sur les 10 milliards d'euros promis par le Gouvernement pour engager en 3 ans la transition énergétique, la moitié, soit 5 milliards, constitue une enveloppe de la Caisse des Dépôts pour accorder des prêts aux collectivités territoriales ;
> Plan France Très Haut Débit : une enveloppe de subventions de l'Etat de 3,3 milliards d'euros, issue des fonds du Programme des Investissements d'Avenir géré par le Commissariat général à l'investissement et des redevances payées par les opérateurs pour l'utilisation de certaines bandes de fréquences 4G.

En conséquence, faire du niveau d'investissement des collectivités un critère d'éligibilité ou de répartition de la DGF viendrait donner une réponse claire à la finalité des concours de l'Etat : prendre part à des objectifs d'aménagement du territoire plus que la compensation de charges ou d'anciennes ressources issues de la fiscalité.

Ce mécanisme permettrait par ailleurs de préserver les capacités d'investissement des collectivités locales.

Quels mécanismes pour soutenir l'investissement local ?

Des mécanismes existants limités en termes de concours financiers de l'Etat à l'investissement

En dehors des dispositifs ponctuels ou spécifiques présentés précédemment qui permettent une participation de l'Etat au titre de l'investissement des collectivités au travers de subventions d'investissement ou sous forme d'enveloppes de prêts auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Etat soutient l'investissement au niveau local via les concours financiers, au premier lieu desquels le FCTVA (Fonds de Compensation de la TVA).

Le FCTVA constitue la principale aide en la matière (5,8 milliards en 2014) et a vocation à assurer une compensation des charges de TVA que les collectivités supportent au titre de leurs dépenses d'investissements.
Il est intéressant de souligner que le FCTVA est versé a posteriori sur la base des dépenses d'immobilisations réellement constatées et déclarées par les collectivités en N+2 pour la grande majorité d'entre elles.

Cette compensation n'a donc aucunement pour objectif d'inciter les collectivités à réaliser des investissements ou à alléger les charges induites de fonctionnement constatées puisqu'il est versé en recettes de la section d'investissement.

Deux dotations d'équipements, versées a priori afin d'inciter les collectivités à investir existent, toutefois pour des montants bien plus faibles :
> DGE (Dotation Globale d'Equipement pour un montant de 219 millions d'euros en 2014) attribuée par les Préfets aux départements sous conditions de ressources et de population, afin de les aider à financer leurs équipements et leurs infrastructures.
> DETR (Dotation d'Equipement des Territoires Ruraux pour un montant de 616 millions d'euros en 2014) qui correspond au résultat de la fusion en 2011 de la DGE des communes avec la DDR (Dotation de Développement Rural).

Ainsi, les concours financiers à destination de l'investissement apparaissent limités.

Quels sont les mécanismes envisageables ?

En première approche et dans la logique de ce qui vient d'être présenté, deux mécanismes peuvent être envisageables :

> Scénario 1 : Affecter une part de la DGF en section de fonctionnement au soutien des charges induites au titre des investissements réalisés ;

> Scénario 2 : Créer une DGI (Dotation Globale d'Investissement) permettant de soutenir la réalisation d'investissements malgré la baisse des concours financiers de l'Etat qui va nécessairement venir grever l'autofinancement des collectivités.

Ces deux scénarios répondent à des logiques différentes, puisque la DGI permettrait, à la différence du FCTVA, de préfinancer la réalisation d'investissement.

Scénario	Avantages	Inconvénients
Scénario 1	Soulage la section de fonctionnement pour les collectivités ayant fortement investi sur les précédents exercices : Permet d'accroître l'autofinancement des collectivités ; Amélioration des ratios analysés par les investisseurs permettant de bénéficier de conditions de financement bonifiées.	Diffculté de traçabilité des concours financiers afin de s'assurer de la sancturatisation de cette dotation à destination de ces charges induites afin d'éviter une fongibilité dans les charges de fonctionnement de la collectivité.
Scénario 2	Versement a priori ; Favorise l'investissement des collectivités ayant manifesté un moindre niveau d'investissement ; Soutient les collectivités disposant d'un niveau d'infrastructure moindre sur leur territoire par rapport à un niveau moyen à définir.	Perte de lisibilité par rapport à la DGF qui a vocation à être comptabilisée en section de fonctionnement.

Quels critères retenir ?

Dans les deux cas, l'introduction d'une nouvelle composante « investissement » aux concours financiers de l'Etat pourrait être mise en œuvre dans une double dimension, afin de conserver une logique de péréquation et d'incitation :

> Une dotation forfaitaire associée à un seuil minimal d'investissements réalisés ou à réaliser en fonction du scénario dans lequel on se situe ;

- o Les dépenses d'équipement réalisées par les collectivités sur les trois derniers exercices (en dehors du

remboursement de la dette) pourraient être retenues comme critère d'éligibilité par rapport à un seuil minimal à déterminer ;

> Une dotation proportionnelle en fonction de critères à définir permettant d'inciter les collectivités à investir selon des objectifs déterminés et connus en amont.

1- Dotation forfaitaire

Concernant la dotation forfaitaire, l'hypothèse d'un seuil minimal d'investissement impose de s'interroger sur le niveau minimum d'investissement attendu de la part d'une collectivité annuellement.

Or, ce niveau d'investissement minimal peut varier en tenant compte des éléments suivants :

- Distinction par strate de collectivités au regard des compétences ;
- Distinction par rapport au nombre d'habitants sur le territoire ;
- Distinction par rapport à la croissance démographique constatée sur les trois derniers exercices ;
- Distinction par rapport au niveau d'équipement existant en termes d'infrastructures ;
- Distinction au regard de la situation financière de la collectivité :
  o Autonomie et potentiel fiscal ;
  o Taux d'épargne ;
  o Niveau d'investissement sur les derniers exercices ;
  o Encours de dette.

Ainsi, il pourra être nécessaire de réfléchir à la mise en place de seuils minimaux différenciés au regard de ces éléments.

Les ratios suivants pourront être par ailleurs analysés :

- DGF / Dépenses d'équipement : part de la contribution de l'Etat à l'équipement de la collectivité ;
- Dépenses d'équipement / population ;
- Taux d'équipement : Dépenses d'équipement / RRF (Recettes Réelles de Fonctionnement) correspondant à l'effort d'équipement de la collectivité au regard de sa richesse ;
- Taux d'endettement : Dette / RRF correspondant à la mesure de la charge de la dette d'une collectivité relativement à sa richesse.

Ratios (moyenne constatée comptes de gestion 2011)	Communes	Départements	Régions
Dépenses d'équipement / population	344 euros par habitant	102 euros par habitant	45 euros par habitant
Taux d'équipement	28%	10%	13%
Taux d'endettement	74,70%	48,10%	84,80%

Toutefois, il sera important d'analyser ces données avec prudence puisque les programmes d'équipement se jouent souvent sur plusieurs années et que les modes de gestion peuvent différer entre les collectivités : réalisation des investissements sous maîtrise d'ouvrage publique ou privée.

2- Dotation proportionnelle

La dotation proportionnelle pourrait avoir pour objet de corriger les insuffisances d'infrastructures sur les territoires et pourrait d'ailleurs conditionner l'éligibilité à cette dotation.

Les critères d'éligibilité auront vocation ici à « diriger » les concours publics vers la réalisation d'investissements répondant à la stratégie nationale.

Cette dotation proportionnelle pourrait être ainsi destinée à soutenir les investissements d'avenir à réaliser sur le territoire :

- Transports ;
- Voitures électriques ;
- Rénovation thermique des logements sociaux les plus énergivores ;
- Réseaux intelligents et smart city ;
- Gestion des déchets ;
- Très haut débit.

Ainsi, à la différence du FCTVA qui constitue la principale aide de l'Etat aux collectivités en matière d'investissement, ce mécanisme permettrait d'allouer une aide ciblée et répondant à des critères d'éligibilité répondant à des objectifs particuliers.

- Investissements en lien ou non avec les compétences de la collectivité ;
- Attractivité ;
- Modernisation ;
- Anticipation des besoins futurs.

Il conviendrait ainsi de déterminer les critères qui pourraient être retenus afin de conditionner l'éligibilité à cette dotation proportionnelle :

- Nombre de collèges par rapport au nombre d'habitants en tenant compte de la superficie du département ;
- Nombre de foyers couverts par la fibre et le Très Haut Débit sur le territoire d'initiative public ;
- Nombre de logements sociaux ;
- Nombre de bornes de recharges pour les voitures électriques et distance moyenne entre les bornes ;
- Nombre de lignes de transports en commun et kilométrage de desserte par habitant.

Comment financer cette nouvelle dotation ?

Dès lors, se pose la question du financement de cette dotation.

Compte tenu du contexte actuel, il est prudent de considérer que cette nouvelle dotation devrait être financée au travers de l'enveloppe normée actuelle en y intégrant la baisse attendue de 2015 à 2017.

De ce point de vue, deux solutions sont envisageables.

1- Financement au travers de l'enveloppe normée

Si aucun crédit complémentaire n'est alloué au financement de cette dotation au travers de l'enveloppe normée, cela implique qu'une part de la DGF actuelle soit affectée à la dotation aux investissements.

Dans ce schéma, la part de DGF affectée à l'investissement ne pourra pas être substantielle, au risque de dégrader davantage les équilibres financiers des collectivités compte tenu de la baisse attendue de la DGF sur les trois prochaines années.

Toutefois, il est urgent de ne pas confondre réforme de la DGF et la participation du secteur public local au redressement des comptes publics qui résultent de deux dynamiques différentes.

Au regard des modalités de calcul actuelles de la DGF principalement réparties entre la dotation forfaitaire et les dotations de péréquation, il convient de s'interroger sur la source permettant d'abonder cette enveloppe.

Ce travail devra ainsi vraisemblablement s'inscrire dans l'orientation donnée par le gouvernement de réduction du nombre de critères de richesse et de ressources :

Critères de calcul de la DGF	Nombre de critères de richesse	Nombre de critères de charges
Bloc communal	11	19
Département	3	9
Région	3	4

Aussi les solutions pouvant être envisagées sont les suivantes :

> Revoir la décomposition des composantes de la dotation forfaitaire afin d'intégrer une composante associée à l'investissement ;

- La part proportionnelle à la superficie dont le montant est fonction de la superficie exprimée en hectares de la commune pourrait être modulée afin de prendre en compte les ratios indiqués précédemment ;

> Revoir les dotations de péréquation afin de prévoir une dotation de péréquation au titre de l'investissement.

2- La sanctuarisation du FCTVA et des mécanismes existants (DGE des départements notamment) au sein de l'enveloppe normée

Une seconde orientation pourrait être d'inclure le FCTVA et des mécanismes existants (DGE des départements notamment) au sein de l'enveloppe normée versée en section de fonctionnement et d'en affecter une part à l'abondement de cette dotation dédiée à l'investissement.

Cela permettrait aux collectivités de bénéficier de dotations au titre de l'investissement versées a priori, les modalités de versement du FCTVA n'intervenant pas à présent l'année de réalisation des travaux et de la dépense dans les comptes de la collectivité.

Le FCTVA étant actuellement le principal outil de soutien à l'investissement, il conviendra toutefois de sanctuariser le montant de FCTVA afin qu'il ne suive pas la même évolution que la DGF.

En effet, le maintien du niveau d'investissement des collectivités permet l'injection de moyens financiers dans l'économie réelle à l'échelle locale et garantie le maintien des ressources fiscales adossées à l'activité économique, la CET (Cotisation Economique Territoriale).

Autrement dit, sans être accompagnée de mesures spécifiques dédiées au soutien de l'investissement, la baisse de l'enveloppe normée aura pour conséquence la diminution des ressources des collectivités dans une logique de double peine :

> Baisse des dotations de l'Etat ;
> Baisse des produits de la fiscalité.

Dès lors, il convient de s'assurer que cette dotation dédiée à l'investissement soit instituée dans un objectif de déblocage de capacités financières à l'échelle locale et non à isopérimètre afin d'éviter tout effet venant encore aggraver les marges de manœuvre des collectivités.

LA NEUTRALISATION DES CHOIX DE GESTION DANS LA RÉPARTITION DE LA DGF – L'IMPACT DES DSP ?

Nous nous intéressons dans ce volet à la prise en compte des modes de financement de certains services publics locaux (déchets, assainissement) dans le calcul du coefficient d'intégration fiscal (CIF) :

- Quelles étaient les motivations initiales ?
- Quels sont les effets induits ?
- Quel est l'intérêt de les maintenir, voire de les étendre à d'autres services publics locaux ?

Cabinet CALIA CONSEIL
Stéphane BAUDRY

SOMMAIRE

La neutralisation des choix de gestion dans la répartition de la DGF - l'impact des DSP ?

CALIA CONSEIL
Stéphane BAUDRY

A l'origine : les modes de financement spécifiques intégrés au calcul du CIF dans la Loi Chevènement – ciblage unique de deux services : déchets et assainissement.

La prise en compte au numérateur et au dénominateur du calcul du CIF du mode de financement de certains services publics visait à inciter financièrement leur transfert à l'EPCI à fiscalité propre.

Le texte initial de la Loi Chevènement du 12 juillet 1999 prévoyait la prise en compte du seul **financement du service d'élimination des déchets ménagers et assimilés,** la TEOM et les redevances d'enlèvement des ordures ménagères, dans le calcul du CIF. Ce n'est que la Commission des Finances du Sénat qui y a introduit ensuite la redevance assainissement, sachant que la portée de l'incitation financière pour l'assainissement a été rapidement limitée (cf infra).

Des discussions sur une éventuelle prise en compte du **versement transport** ont eu lieu au Sénat, sans que cette recette ne soit finalement retenue dans le texte définitif : elle avait été rapidement abandonnée en cours de débat en raison des fortes disparités de mise en œuvre, liées aux différences dans l'exercice des compétences des EPCI.

Réduction du champ d'application de la prise en compte de la redevance d'assainissement dans le CIF :

Dès 2010, les services déchets et assainissement subissaient un traitement différent dans l'adaptation de leur prise en compte au calcul du CIF :

- Restriction du champ d'application pour l'assainissement, les communautés de communes étant exclues du dispositif ;
- Confirmation de l'incitation dans le cas des déchets si l'EPCI à fiscalité propre transfère la compétence collecte et traitement à un syndicat mixte.

En effet, l'année suivant le vote de la loi Chevènement, l'article 34 de la loi de Finances rectificative du 13 juillet 2000 supprimait la prise en compte de la redevance assainissement dans le calcul du CIF des communautés de communes. Cela au motif que son intégration au CIF avait pour but d'inciter les communautés d'agglomération et les communautés urbaines à exercer la compétence, mais qu'en milieu rural, cette règle s'avérait préjudiciable pour les communautés de communes, qui pouvait rencontrer des difficultés à exercer directement la compétence. En effet, en pratique, le périmètre des syndicats repose sur la notion de bassin versant, qui ne coïncide pas forcément avec les EPCI à fiscalité intégrée.

Bien que les motivations n'aient pas été clairement identifiées dans les débats parlementaires, nous pensons que c'est pour une raison du même ordre que le

service d'eau potable n'avait pas été intégré au calcul du CIF à l'origine : bien plus que l'assainissement, et y compris en aire urbaine, son organisation institutionnelle répond à des contraintes de nature géologiques (disponibilité de la ressource en eau). Autre raison possible, le service d'eau potable était (et reste) un peu moins « atomisé » que le service d'assainissement, d'où une moindre nécessité d'incitation au regroupement.

L'article 33 de cette même loi de 2010 a revu les modalités de prise en compte de la TEOM ou de la REOM dans le calcul du CIF : elle prévoit que les recettes de TEOM/REOM sont prises en compte en totalité au numérateur du CIF de la Communauté dès lors que cette dernière :

- Exerce l'intégralité de la compétence élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés,
- Exerce la compétence collecte et a confié le traitement à un (ou plusieurs) syndicats,
- A transféré à un (des) même syndicat(s) l'intégralité de la compétence élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés et que la Communauté a instauré ou perçoit pour le compte du syndicat la TEOM/REOM sur son territoire.

En votant cette dérogation, les élus ont souhaité **ne pas inciter les communautés à quitter des structures de coopération intercommunale sous couvert d'un gain de DGF.**

Aucun dispositif équivalent n'était alors prévu pour la redevance assainissement, qui aurait permis aux communautés compétentes dans le domaine de l'assainissement, de percevoir la redevance assainissement alors même qu'elles auraient délégué la compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes.

On note qu'un amendement allant dans ce sens a été récemment déposé au Sénat dans le cadre de l'examen en 1ère lecture du projet de Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République : il visait à ce que la redevance d'assainissement soit exclue du calcul du CIF dans le cas d'un transfert de la compétence à un syndicat mixte ou de communes. Il a été rejeté.

Le dispositif finalement en vigueur à ce jour nous semble présenter trois inconvénients majeurs :

1/ il bonifie la DGF, moyen de financement du Fonctionnement des Collectivités, en tenant compte du volume d'investissement financé par la redevance pour service rendu ;
2/ il n'est plus adapté aux priorités intercommunales et aux moyens discrétionnaires dont dispose dorénavant le préfet pour organiser le transfert des compétences (cf schémas départementaux de coopération intercommunale) ;
3/ il introduit un biais en fonction du mode de gestion, lequel peut conduire à la recherche d'effets d'aubaine ;

1er problème : le financement par la DGF de dépenses ne relevant pas du fonctionnement courant de la collectivité. Par l'introduction de la redevance, la DGF finance des dépenses de fonctionnement et d'investissement de services industriels et commerciaux.

Dans le cas d'un Service Public Industriel et Commercial (cas des services d'assainissement et des déchets financés par une redevance), les recettes et dépenses sont retracées dans un budget annexe financièrement autonome. Les redevances sont alors censées autofinancer le service, que ce soit en fonctionnement ou en investissement (la redevance couvre l'ensemble des charges).

Leur prise en compte dans le calcul du CIF pose alors la question du ciblage de la DGF eu égard à son objet : elle est majorée alors

même que les compétences concernées ont leur financement propre et autonome et qu'une proportion importante est dédiée à l'investissement.

L'incitation financière via le CIF est donc totalement détournée de la problématique du financement du service dont on veut favoriser l'exercice par l'EPCI.

Ce biais a été fréquemment évoqué dans le cadre des débats parlementaires. Toutefois il n'a jamais été retenu comme un argument rédhibitoire dès lors que l'incitation financière au transfert de la compétence était une priorité et que de nombreux EPCI à fiscalité propre semblaient avoir engagé le processus de transfert en raison de la promesse de contrepartie financière.

A la lumière de la réforme intercommunale en cours (cf infra), cette remise en question peut être en revanche de nouveau formulée.

2ème problème : un dispositif bientôt obsolète eu égard à la réforme intercommunale, à la nécessaire solidarité urbain / rural et au développement de la gestion intégrée de l'Eau.

Le dispositif en vigueur incite à la gestion de l'assainissement par l'EPCI à fiscalité propre (hors communautés de communes) et décourage le transfert de la compétence à un syndicat mixte, tout en ne prévoyant rien pour l'eau potable. Il est obsolète au regard des évolutions institutionnelles suivantes :

- **Dans la perspective de la rationalisation de la gestion du secteur public local, la réduction du nombre de structures de coopération intercommunale est un phénomène que le législateur souhaite dorénavant accélérer en usant des moyens discrétionnaires attribués au Préfet. L'incitation financière au transfert via le CIF semble donc devenir un moyen superfétatoire.**
  L'augmentation du nombre de structures de coopération (EPCI à fiscalité propre et syndicat) s'accélère ces dernières années sous l'effet de la nécessaire mutualisation des moyens et de l'incitation préfectorale. L'évolution des structures par types montre bien que l'EPCI à fiscalité propre évolue peu en proportion comme forme de coopération, même si la part de population concernée par une gestion intercommunale croit de manière importante.

Eau			
en 2009	EPCI à fiscalité propre	Syndicats	Total
Nombre	234	3247	3481
%	7%	93%	100%
Population (Mhab)	14	26,2	40,2
%	35%	65%	100%

en 2010	EPCI à fiscalité propre	Syndicats	Total
Nombre	621	3426	4047
%	15%	85%	100%
Population (Mhab)	16,96	28,76	45,72
%	37%	63%	100%
Evolution population 2010/2009	21%	10%	**14%**

Assainissement			
en 2009	EPCI à fiscalité propre	Syndicats	Total
Nombre	483	1297	1780
%	27%	73%	100%
Population (Mhab)	20,5	13,4	33,9
%	60%	40%	100%

en 2010	EPCI à fiscalité propre	Syndicats	Total
Nombre	1109	1518	2627
%	42%	58%	100%
Population (Mhab)	24,69	16,54	41,23
%	60%	40%	100%
Evolution population 2010/2009	20%	23%	**22%**

Sources rapport de l'ONEMA - Observatoire des services publics de l'eau et de l'assainissement

La simplification de la carte intercommunale va se poursuivre avec les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale prévus à l'article 14 de la Loi NOTRe qui a été adoptée en 2ème lecture au Sénat le 27 février 2015… même si les Sénateurs ont retiré la mention qui était faite précédemment d'une réduction du nombre de syndicats « en particulier dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets … ».

Nous considérons donc que l'incitation financière est dorénavant datée : elle a d'ores et déjà provoqué les effets escomptés sur les communautés d'agglomération et d'autres moyens sont mis en œuvre pour conduire au regroupement des compétences.

On constate par ailleurs dans le cas de l'assainissement qu'elle ne favorise pas la solidarité de l'urbain vis-à-vis du rural : les agglomérations sont incitées à conserver la compétence plutôt que de la transférer à un syndicat mixte départemental. De fait, nous constatons que de nombreux syndicats départementaux couvrent l'intégralité des communes … sauf les agglomérations. Or ces syndicats gagneraient à profiter d'une pérennité financière que confère aux services urbains leur densité.

- **L'obligation pour les communautés de prendre en charge la compétence GEMAPI (loi MAPTAM du 27 janvier 2014).**

A compter du 1er janvier 2016, les EPCI à fiscalité propre devront obligatoirement exercer la compétence GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Préventions contre les Inondations), sauf si celle-ci est déjà exercée par une structure de coopération sur leur territoire : auquel cas le transfert pourra s'opérer d'ici le 1er janvier 2018.

Cette compétence sera financée par la fiscalité ou par une taxe spécifique.

La logique de bassin – versant prévalant en matière de grand cycle de l'eau il est peu

probable que la compétence GEMAPI reste exercée dans la majorité des cas au niveau de l'EPCI à fiscalité propre. Elle sera transférée partiellement ou totalement à des syndicats de bassin – versant.

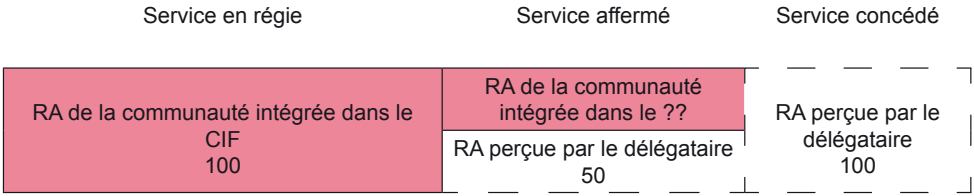
L'émergence de cette nouvelle compétence « grand cycle de l'eau » et la nécessité d'adopter une approche intégrée croisant les politiques de l'Eau pourrait à terme déplacer le curseur vers les bassins-versants.

3ème problème : la prime à la gestion en régie pour l'assainissement, et ses effets induits.

La redevance assainissement peut être perçue à différents niveaux, en fonction de l'organisation de la compétence sur le territoire et du mode de gestion retenu. En effet, une communauté qui exerce la compétence en régie (avec ou sans marché de prestation de service) percevra l'intégralité du produit de la redevance assainissement sur son territoire, contrairement à une collectivité qui a affermé ou concédé la gestion du service public de l'assainissement collectif. Dans ce cas, la redevance est perçue :

- pour partie par la communauté (financement des investissements) et le délégataire dans l'hypothèse d'un affermage,
- en totalité par le délégataire dans le cas d'une concession.

Illustration : différents scénarii de financement du service, en fonction du mode de gestion



En conséquence, la communauté qui exerce la compétence en régie aura un produit de redevance assainissement au numérateur du CIF plus important que la communauté qui a affermé tout ou partie son service d'assainissement collectif.

Actuellement, ce schéma peut être contourné si la communauté qui a délégué son service perçoit la totalité (part collectivité + part délégataire) du produit de la redevance assainissement sur leur territoire, puis reverse au délégataire la part des recettes qui lui revient.

En effet, le montant pris en compte dans le calcul du CIF est celui qui figure en recette dans le compte administratif du budget annexe assainissement de la Communauté, que cette somme soit conservée en totalité ou pas par la communauté.

N.B : rappelons que la mise en œuvre d'un contrat de délégation n'impose pas une rémunération directe par l'usager.

Notons que ce « stratagème », mis en place par certains EPCI, n'est pas sans présenter de risque vis-à-vis de l'administration fiscale.

Les constats d'obsolescence du dispositif et des biais précédemment évoqués rendent indispensables l'évolution du mécanisme incitatif introduit dans le calcul du CIF.

Elle peut être de deux sortes :

- **l'élargissement de la politique incitative aux autres services publics locaux et en neutralisant le mode de financement,**
- **la suppression du mécanisme d'incitation.**

L'élargissement :

En 1999, lors des débats sur le calcul de l'intégration fiscale des EPCI, des élus s'étaient interrogés sur la prise en compte d'autres taxes et redevances dans le CIF. A cette époque, il avait été décidé de procéder par étape, en démarrant par la prise en compte de la TEOM/REOM et de la redevance assainissement, et de débattre quelques années plus tard sur l'intégration d'autres redevances ou taxes dans la répartition de la Dotation d'intercommunalité.

Ainsi, pour insister les collectivités à optimiser la gestion des services publics locaux, et notamment dans le domaine de l'environnement, les évolutions suivantes pourraient être apportées :

- Intégration de la redevance eau potable, afin ne pas dissocier cette compétence de l'assainissement et la GEMAPI, exercées au niveau de l'EPCI à fiscalité propre ;

- Prise en compte du versement transport, son niveau intégrant indirectement les projets mis en œuvre par les EPCI (métro, tram …), par le biais de la modulation de taux ;

- Neutraliser le biais sur le mode de gestion (régie vs délégation) en intégrant la totalité des redevances perçues sur le territoire, y compris celles du délégataire ;

- Transposition à l'assainissement et à l'eau potable des dispositions applicables à la TEOM / REOM, permettant aux communautés transférant une partie de leur compétence à un syndicat mixte de ne pas perdre le bénéfice de l'incitation : la communauté qui a délégué une compétence à un syndicat mixte participe à bien à sa mise en œuvre et à l'ensemble des décisions par le biais de sa participation au comité syndical.

La suppression :

La prise en compte de la redevance assainissement dans le calcul du CIF semble aujourd'hui obsolète pour l'ensemble des raisons évoquées plus haut.

Sa suppression, si elle est décidée par le Législateur, pourra être combinée avec des mécanismes de garanties d'évolution du CIF sur quelques années pour ne pas pénaliser les communautés d'agglomération qui exercent cette compétence.

Concernant le financement de la compétence déchets, la suppression de la TEOM et la REOM du calcul du CIF est plus problématique : elle introduirait des distorsions entre les EPCI, notamment entre ceux qui financent la compétence en tout ou partie par le budget général (toujours pris en compte dans le CIF en cas de suppression de la TEOM/REOM dans le CIF) et ceux qui financent le service par la TEOM ou la REOM.

Seule la suppression de la redevance assainissement est donc envisageable.

LE FINANCEMENT DES ENTITES DECENTRALISEES DANS LA NOUVELLE BELGIQUE FEDERALE

La Belgique est un pays fortement décentralisé. Deux niveaux de décentralisation existent : d'une part, entre l'Etat fédéral et les entités fédérées (Communautés et Régions) et d'autre part, entre les Régions et les pouvoirs locaux (communes et provinces).

Le financement de ces différents niveaux de pouvoir cherche à répondre aux concepts d'autonomie et de responsabilité tout en maintenant différents mécanismes de péréquation (verticaux et horizontaux).

La 6ème réforme de l'État en Belgique déplace le centre de gravité des politiques publiques, de l'Etat fédéral vers les entités fédérées (Communautés et Régions), par un transfert important de compétences.

La réforme s'accompagne d'une révision en profondeur des mécanismes de financement des Régions et des Communautés, véritable colonne vertébrale financière de la Belgique, afin de permettre aux entités fédérées de mieux gérer leurs compétences.

Cette révision était également nécessaire pour répondre à la volonté politique d'octroyer une plus grande autonomie aux entités fédérées (notamment en matière de fiscalité), de corriger certains effets « désincitatifs » identifiés dans les modalités de financement (mécanisme de solidarité, notamment) et de faire face aux défis socio-économiques et environnementaux présents et futurs.

Le nouveau modèle doit contribuer à garantir la viabilité à long terme de l'Etat fédéral et la stabilité des finances publiques belges tout en tenant compte des défis de demain, notamment en matière de vieillissement de la population.

Benoit BAYENET (ULB/ULg)
Jean-François HUSSON (CRAIG, FOPES et ULg)

SOMMAIRE

Le financement des entités décentralisées dans la nouvelle Belgique fédérale

Benoit BAYENET (ULB/ULg)
Jean-François HUSSON (CRAIG, FOPES et ULg)

I. La Belgique fédérale[1]

Selon l'article 1er de la Constitution, « la Belgique est un Etat fédéral qui se compose des Communautés et des Régions ». Cinq réformes de l'Etat successives (1970, 1980, 1988-89, 1993, 2001) ont permis la transformation d'une organisation étatique initialement centralisée en une structure fédérale. Aussi sophistiquée et équilibrée fusse-t-elle, cette structure institutionnelle n'a pas apaisé les tensions communautaires qui caractérisent la vie politique belge depuis de longues années. En particulier, depuis la cinquième réforme de l'Etat votée en 2001, un nombre important d'acteurs politiques, surtout au nord du pays, n'ont cessé de préconiser un surcroît d'autonomie dans le chef des entités fédérées et une responsabilisation plus marquée de celles-ci. Après une crise profonde des institutions belges, le 10 octobre 2011, un accord institutionnel intitulé « Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes » renforça encore le processus de décentralisation. La concrétisation de cet accord donna lieu à la sixième réforme de l'Etat reprenant un transfert important de nouvelles compétences vers les entités fédérées[2] (à partir du 1er juillet 2014) et une réforme en profondeur des mécanismes de financement de l'Etat fédéral (à partir du 1er janvier 2015)[3].

Le montant des nouvelles compétences transférées est estimé à plus de 20 milliards € modifiant ainsi considérablement le poids relatif des différentes entités belges. Sans réforme de l'Etat, les dépenses primaires de l'Etat fédéral et de la Sécurité sociale (Entité I) auraient représenté, en 2015, 32,0% du PIB (23,1% pour la Sécurité sociale et 8,9% pour l'Etat fédéral) et celles des Communautés, Régions et pouvoirs locaux (Entité II) 19,7% % du PIB (12,7% pour les entités fédérées et 7,0% pour les pouvoirs locaux). Après la réforme de l'Etat, les dépenses primaires de l'Entité I représenteraient 28,1% du PIB (19,6% pour la Sécurité sociale et 8,5% pour l'Etat fédéral) et celles de l'Entité II 23,5% du

1 Pour une analyse plus approfondie, voir B. Bayenet, M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, Le fédéralisme budgétaire en Belgique, mode d'emploi, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000 ; B. Bayenet, H. Capron et Ph. Liégeois (Ed), L'Espace Wallonie-Bruxelles, Voyage au bout de la Belgique, Coll. Economie, Société, Région, De Boeck, 2007, B. Bayenet et G. Pagano, Le financement des entités fédérées : un système en voie de transformation, Bruxelles, Edition du CRISP, 2011.

2 Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3 Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (M.B., 31 janvier 2014) modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions (LSF).

PIB (16,5% pour les entités fédérées et 7% pour les pouvoirs locaux), soit un transfert vers les entités fédérées de 3,8 points de pourcentage du PIB[4].

La réforme s'accompagne d'une révision en profondeur de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (LSF), véritable colonne vertébrale financière du pays. Outre le financement des nouvelles compétences, la révision des mécanismes de financement répond à la volonté politique d'octroyer une plus grande autonomie aux entités fédérées, notamment en matière fiscale, de corriger certains effets désincitatifs et de faire face aux défis socio-économiques, budgétaires et environnementaux présents et futurs.

Le fédéralisme belge est le résultat de compromis institutionnels historiques fondés sur le souci de pacifier les relations entre Flamands, Wallons et Bruxellois. La complexité de la structure s'explique par la diversité des raisons qui sous-tendent les mouvements centrifuges. A l'origine, la Flandre revendiquait son autonomie culturelle et linguistique. Sa vision fédéraliste était essentiellement binaire – flamands vs francophones -, ce qui a donné lieu à l'émergence de deux grandes « Communautés » : la Communauté française et la Communauté flamande, auxquelles s'ajoute une petite « Communauté germanophone » composée de 76.000 habitants et située à l'est du pays. Les Communautés sont principalement compétentes pour tout ce qui a trait à l'enseignement, aux allocations familiales, aux matières dites « personnalisables » (politiques de santé et d'aide aux personnes, autres que la « sécurité sociale », demeurée fédérale), aux hôpitaux (normes d'agrément, construction et rénovation), aux maisons de justice, ainsi qu'aux matières culturelles et linguistiques.

Les Wallons et les Bruxellois proposaient, eux, une conception tripartite du fédéralisme belge sur la base de trois Régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale. Les Wallons voyaient dans cette configuration le moyen de restructurer, en toute liberté, une économie structurellement déclinante, fondée sur une industrie lourde issue de la révolution industrielle. Pour sa part, la Flandre avait développé, après la seconde guerre mondiale, une économie plus flexible, davantage structurée sur la base d'un tissu de petites et moyennes entreprises et tournée vers des secteurs novateurs. Quant aux Bruxellois, ils se sont efforcés d'affirmer progressivement leur spécificité en tant que région bilingue à part entière et capitale multifonctionnelle de la Belgique. Les trois Régions sont compétentes en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de politique de l'eau, de rénovation rurale, de conservation de la nature, de logement, de travaux publics et de transport. Elles règlent et gèrent elles-mêmes une part très importante des politiques de l'agriculture, de l'économie, de l'énergie et de l'emploi. Les règles d'organisation, de fonctionnement et de financement des pouvoirs subordonnés (communes et provinces), ainsi que la fixation du cadre et de l'exercice du contrôle de tutelle dépendent exclusivement des Régions.

Quant à l'Autorité fédérale, ses compétences se concentrent principalement sur les matières dites d'autorité (la politique étrangère et la coopération, la défense nationale, la justice, le maintien de l'ordre), les matières du domaine social (les pensions, la santé publique, l'indemnisation du chômage, la Sécurité sociale) et les matières économiques (les communications, la politique des prix, la sauvegarde de l'Union économique et monétaire).

4 P. Bisciari, W. Melyn, L. Van Meensel, « Perspectives relatives aux finances des Communautés et Régions », Banque nationale de Belgique, Revue économique, septembre 2014.

La Belgique fédérale est donc relativement atypique par rapport aux autres fédérations dans le monde par son caractère « de double strate » : deux catégories d'entités (Communautés et Régions), dotées chacune d'un parlement et d'un gouvernement[1], se « superposent », sans que les limites de leurs territoires respectifs ne correspondent parfaitement. Pour complexifier encore le modèle, alors que les trois Régions occupent des territoires clairement distincts, les deux grandes Communautés (française et flamande) sont compétentes sur le territoire bilingue de Bruxelles[2].

II. Le financement de la Belgique fédérale[3]

Les ressources des Régions se composent, depuis 1er janvier 2015, de recettes fiscales (impôts régionaux et taxes régionales propres), des recettes de l'exercice de l'autonomie fiscale régionale en matière d'IPP, de recettes non fiscales, de parts attribuées des recettes d'IPP (« dotations » a priori destinées à couvrir financièrement des compétences spécifiques), d'un mécanisme de solidarité, de dotations sensu stricto, d'un mécanisme de transition et de la possibilité de recourir à l'emprunt. Les ressources des communautés [4]se composent de parts attribuées des recettes d'IPP (impôts des personnes physiques) et de TVA (taxe sur la valeur ajoutée), de recettes non fiscales, de dotations fédérales sensu stricto, d'un mécanisme de transition et de la possibilité de recourir à l'emprunt.

A. Les communautés

Les principales recettes des Communautés sont composées des parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA, de dotations spécifiques et d'un mécanisme de transition (voir point C). Les communautés ne bénéficient pas de recettes fiscales propres [5] ni d'un mécanisme de solidarité.

1 Dans les faits, le modèle est plus asymétrique. Du côté flamand, les compétences de la communauté flamande et de la Région flamande sont exercées par un seul parlement et un seul gouvernement. Les budgets sont « fusionnés ». Du côté francophone, aucune fusion n'a été envisagée mais la Communauté française a transféré certaines compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française à Bruxelles.

2 L'idée étant que l'entité fédérée « communauté » vise davantage à toucher des personnes qu'un territoire à proprement parler.

3 B. Bayenet et G. Pagano, 2011, op. cit.; B. Bayenet, M. Bourgeois et M. Uhoda, « L'autonomie fiscale des entités fédérées en Belgique », Revue française de Finances publiques, n°121, février 2013, B. Bayenet, M. Bourgeois et M. Uhoda, « Le financement des entités fédérées en Belgique, Quels changements après la 6ème réforme de l'Etat », in La Sixième réforme de l'Etat (2012-2013), Tournant historique ou soubresaut ordinaire ? Sous la direction de J. Sautois et M. Uyttendaele, Anthemis, Bruxelles, 2013, B. Bayenet et G. Pagano, Les accords institutionnels belges sur la 6ème réforme de l'État et le financement des Communautés et des Régions, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 2180-2181, 2013.

4 Le financement de la communauté germanophone est, quant à lui réglé, par la loi ordinaire du 31 décembre 1983 mais les principes de financement sont équivalents aux principes applicables dans les deux autres communautés.

5 Même si la Constitution (article 170) reconnaît formellement aux Communautés le pouvoir de lever leurs propres impôts, l'absence de critère permettant de distinguer les contribuables francophones des contribuables néerlandophones sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale empêche toute application concrète de cette autonomie.

TABLEAU 1 : Ressources des entités fédérées	
Régions	Communautés
Autonomie fiscale liée à l'IPP (centimes additionnels) Fiscalité régionale : impôts régionaux et taxes régionales Redevance radio-télévision	
Parts attribuées des recettes d'IPP	Part attribuée des recettes d'IPP Part attribuée des recettes de TVA
Recettes non fiscales propres	Recettes non fiscales propres Dotations spécifiques (étudiants étrangers, allocations familiales, santé, etc)
Emprunts	Emprunts
Mécanisme de transition	Mécanisme de transition
Mécanisme de responsabilisation environnement, pensions et emploi	Mécanisme de responsabilisation pensions
"Juste" financement des institutions bruxelloises (mécanismes de refinancement propre à la région bruxelloise)	
Intervention de solidarité nationale	

a. Les parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA [6]

La LSF prévoit de prélever, chaque année, dans les recettes de TVA perçues par l'administration fédérale, un montant qui est inscrit et adapté selon des critères (taux d'inflation, coefficient de natalité et 91 % de l'évolution de la croissance du PIB) définis dans la LSF. Cette enveloppe financière, dont l'ampleur est indépendante du rendement annuel de la TVA, est transférée aux Communautés et répartie entre elles sur la base du nombre d'élèves respectifs de chaque Communauté (critère visant à refléter les besoins de chaque Communauté en termes d'enseignement)[7]. Cette enveloppe initialement fixée en fonction des compétences d'enseignement transférées en 1989 a été modifiée en 2001 et 2014 pour tenir compte d'un refinancement de l'enseignement et du transfert de nouvelles compétences aux Communautés.

La LSF prévoit également le prélèvement annuel, dans les recettes de l'IPP perçues par l'administration fédérale, d'une somme équivalant au montant inscrit dans la LSF

6 Il existe une controverse sur la qualification correcte de cette ressource financière car le montant transféré de l'Etat fédéral vers les Communautés ne dépend pas du rendement des impôts concernés (IPP et TVA) mais, à la différence de dotations classiques (votée au budget de l'Etat fédéral), les sommes reçues chaque année par les Communautés leur reviennent en vertu directement des critères fixés dans la LSF, sans vote annuel préalable du Parlement fédéral ; les « parties attribuées » n'apparaissent pas comme telles dans les crédits du budget général des dépenses de l'Etat fédéral.

7 Sur le territoire bilingue de Bruxelles, compte tenu du chevauchement des Communautés française et flamande, une clé forfaitaire 80/20 permet de départager les élèves entre les deux collectivités concernées.

et adapté selon des critères (taux d'inflation et évolution partielle de la croissance du PIB) prévus dans cette même loi spéciale. Cette enveloppe globale, dont l'ampleur est indépendante du rendement annuel de l'IPP, est transférée aux Communautés et répartie entre elles sur la base d'une clé dite du juste retour, à savoir le rendement de l'IPP sur le territoire de chaque Communauté[1]. Compte tenu de cette clé, la Communauté la plus riche reçoit proportionnellement la part la plus substantielle du gâteau sans qu'aucun mécanisme de péréquation ne compense cette situation. Le montant de base avait initialement été fixé en fonction des compétences transférées en 1989 (matières personnalisables et culture) mais a été adapté lors des différentes réformes institutionnelles.

b. Les dotations

Les Communautés bénéficient de dotations pour financer des compétences spécifiques. La dotation « allocations familiales » évolue en fonction de paramètres fixés dans la LSF (taux d'inflation, évolution du nombre d'habitants de 0 à 18 ans, évolution partielle de la croissance du PIB par habitant) et est répartie entre les Communautés en fonction de la clé « enfants de 0 à 18 ans » dans chaque Communauté. La dotation « personnes âgées » est répartie entre les Communautés en fonction de la population des plus de 80 ans et évolue en fonction de paramètres fixés dans la LSF (taux d'inflation, évolution partielle de la croissance du PIB et croissance des plus de 80 ans de chaque Communauté). La dotation « soins de santé et aide aux personnes » est répartie sur la base d'une clé population et évolue en fonction de paramètres fixés dans la LSF (taux d'inflation, évolution partielle de la croissance du PIB, évolution de la part de l'entité concernée dans le nombre total d'habitants en Belgique). A partir de 2016, les Communautés bénéficieront également d'une dotation pour financer les compétences transférées en matière d'infrastructures hospitalières. Cette dotation évoluera en fonction du taux d'inflation et de la croissance du PIB. La répartition des moyens entre les Communautés reposera sur une double clé population (régionale et communautaire) en fonction du caractère universitaire ou non universitaire des hôpitaux. Les Communautés bénéficient également de dotations, de moindre importance, pour financer les compétences en matière de maisons de justice, d'accueil des étudiants étrangers dans l'enseignement universitaire, etc.

B. Les ressources des Régions

Les principales recettes des Régions sont constituées des recettes fiscales (impôts régionaux et additionnels à l'IPP), des parts attribuées des recettes d'IPP, du mécanisme de solidarité et du mécanisme de transition (voir point C).

a. Autonomie fiscale des Régions

Trois formes distinctes d'autonomie fiscale peuvent être distinguées. Premièrement, l'autonomie fiscale propre. En vertu de de la Constitution (article 170 §2), chaque Région peut lever ses propres impôts (« les taxes régionales ») mais les Régions ne peuvent utiliser cette autonomie fiscale que vis-à-vis de matières non taxées par l'autorité fédérale[2], ce qui a eu pour effet de la vider d'une grande partie de sa substance. Cependant, en 1993, cette restriction a été assouplie et les Régions ont reçu le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets. Les recettes des taxes régionales représentent une faible proportion des recettes budgétaires régionales.

Deuxièmement, l'autonomie fiscale dérivée de premier type (les impôts régionaux). Certains impôts, initialement levés au niveau de l'État fédéral, ont progressivement été

1 Avec une clé 80/20 sur le territoire bilingue de Bruxelles.

2 Loi du 23 janvier 1989, prise en application de l'article 170, § 2, al. 2, de la Constitution.

décentralisés. Les Régions sont devenues exclusivement compétentes pour en modifier la base imposable, le taux et les exonérations[3]. Les « impôts régionaux » font l'objet d'une énumération exhaustive dans la LSF : taxe sur les jeux et paris, taxe sur les appareils automatiques de divertissement, droits de succession, précompte immobilier, la plupart des droits d'enregistrement (droit de vente, droit de donation, droit de partage, …), taxes de circulation, etc.

Troisièmement, l'autonomie fiscale dérivée de second type (l'IPP). Les Régions peuvent établir des centimes additionnels sur une partie de l'IPP (éventuellement différenciés par tranche d'impôt) et octroyer des diminutions, réductions et augmentations d'impôts régionaux. Il est également prévu que les Régions puissent octroyer des crédits d'impôts. Le montant initial de l'autonomie fiscale régionale est fixé à 11,9 milliards €, soit une régionalisation de 25,99% de l'IPP fédéral. Il est fixé de manière provisoire jusque 2017.

L'opération est a priori neutre pour l'Etat fédéral, puisque la réduction de l'IPP fédéral (25,99%) correspond à des montants qui étaient initialement transféré sous forme de dotations aux Régions et qui sont supprimées. Pour disposer des ressources suffisantes pour mener leurs politiques, les Régions doivent imposer des additionnels de 35,117% sur l'IPP fédéral ainsi réduit (25,99% / (100% - 25,99%)). Cependant, les Régions sont autonomes pour modifier à la hausse comme à la baisse le niveau des additionnels régionaux indépendamment du taux initial de 35,117%. Autrement dit, les Régions peuvent accroître ou réduire leurs recettes fiscales propres en fonction de leurs contraintes budgétaires.
Pour éviter le développement d'une concurrence fiscale sauvage entre les Régions et l'Etat fédéral et le développement de conflits d'intérêts, un certain nombre de balises ont été imposées pour encadrer l'autonomie fiscale régionale. Premièrement, le calcul de l'IPP reste globalement et initialement le même par rapport au système antérieur. L'Etat fédéral reste exclusivement compétent pour déterminer la base imposable. Seules les rentes alimentaires peuvent encore être déduites des revenus nets. Les taux d'imposition restent initialement fixés par l'Etat fédéral. Ce dernier peut, comme les Régions, accorder des réductions d'impôt sur sa part de l'IPP. Deuxièmement, seul l'Etat fédéral est compétent en matière de précompte professionnel et de précompte mobilier. C'est aussi l'Etat fédéral qui reste compétent pour le service (établissement, perception, recouvrement, contentieux administratif, …) de l'IPP et pour la fixation des règles de procédure. Il n'y aura pas trois déclarations distinctes à l'IPP, mais une seule déclaration contenant des volets spécifiquement consacrés au droit régional applicable en fonction de la résidence du contribuable. Troisièmement, il n'est prévu aucune possibilité pour les Régions d'introduire une procédure en conflits d'intérêts quand l'Etat fédéral prend une décision sur un élément de l'IPP (base imposable, taux, exonérations ou tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques). Quatrièmement, l'exercice des compétences fiscales des Régions s'opère dans le respect de la loyauté fédérale et du respect de de l'union économique et de l'unité monétaire. Elle doit respecter les principes suivants : exclure toute concurrence fiscale déloyale, prévenir et éviter la double imposition, garantir la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux. Cinquièmement, une procédure de concertation est prévue. Les projets et propositions en matière de fiscalité régionale sont communiqués pour avis sur l'applicabilité technique aux autres gouvernements régionaux et au gouvernement fédéral. Ils sont par ailleurs soumis à l'avis de la Cour des comptes sur le respect des principes énumérés ci-dessus. Enfin, une concertation

3 Mais la définition de la matière imposable (l'objet taxable) des impôts régionaux continue à relever de la compétence du législateur fédéral.

annuelle sera organisée au sein du Comité de concertation sur la politique fiscale. Sixièmement, les Régions doivent exercer leur compétence fiscale en matière d'IPP sans diminuer la progressivité de l'impôt.

Elles peuvent néanmoins y déroger moyennant le respect de certaines conditions relativement strictes (en particulier l'avantage fiscal donné à un contribuable et provenant de la diminution de la progressivité de l'IPP ne peut être supérieur à 1000€).

b. Les parts attribuées des recettes d'IPP

La LSF prévoit le prélèvement annuel, dans les recettes de l'IPP perçues par l'administration fédérale, de dotations permettant de financer des compétences spécifiques.

Une dotation dite « résiduelle » est octroyée aux Régions pour financer des compétences transférées en 1993 (agriculture), 2001 (recherche, commerce extérieur, pouvoirs locaux, …) et 2014 (fonds des calamités agricoles et publiques, bien-être animal, etc.).

Cette dotation évolue en fonction de paramètres définis dans la LSF (taux d'inflation et croissance du PIB) et est répartie entre les Régions selon une clé spécifique définie dans la loi. Une dotation est prévue pour financer les compétences nouvellement régionalisées en matière d'emploi.

Cette dotation évolue en fonction de paramètres fixés dans la loi (taux d'inflation et liaison partielle à la croissance) et est répartie entre les trois Régions sur la base de la dite clé du juste retour, à savoir en fonction du rendement de l'IPP sur le territoire de chaque Région.

Enfin, les Régions bénéficient d'une dotation pour financer certaines compétences fiscales (réductions et crédits d'impôt[1]). La dotation évolue en fonction de paramètres fixés dans la LSF (taux d'inflation et liaison partielle à la croissance du PIB) et est répartie entre les Régions sur la base de la clé du juste retour.

III. Responsabilité, solidarité, péréquation, coordination budgétaire et fiscale

Il existe un subtil équilibre entre les principes de responsabilité, de solidarité et de coordination budgétaire et fiscale.

A. Responsabilité

Même si cela n'apparaît pas explicitement dans la LSF, le financement des Régions via l'autonomie fiscale en matière d'IPP et la répartition entre entités régionales des dotations sur la base de clés fiscales tiennent lieu de mécanisme implicite fort de responsabilisation des Régions. En effet, les additionnels régionaux à l'IPP et la clé fiscale de répartition des moyens issus de dotations, lient les moyens régionaux au rendement de l'impôt des personnes physiques sur le territoire de chacune d'elles. On peut supposer que ce rendement est directement le fruit des politiques mises en œuvre par les Régions. Le critère de la performance joue donc un rôle majeur.

Par ailleurs, trois mécanismes explicites de responsabilisation ont été prévus dans la loi de financement du point de vue de l'emploi, de l'environnement et des pensions. Les

1 Avantages fiscaux liés aux dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre, aux dépenses de sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie, aux dépenses pour l'entretien et la restauration de monuments et sites classés, etc. Ces dépenses fiscales sont en lien avec les compétences matérielles actuelles des Régions (monuments et sites, rénovation urbaine, logement et utilisation rationnelle de l'énergie) ainsi qu'avec les nouvelles compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat (emploi et politique des grandes villes).

deux premiers concernent uniquement les Régions ; le troisième s'applique aux Communautés et aux Régions. En ce qui concerne l'emploi, les mécanismes prévus visent à responsabiliser les Régions dans la mise en œuvre de politiques en matière d'emploi et pour lesquelles il existe un impact sur les dépenses de l'Etat fédéral : les dispenses de disponibilité de chômage pour formation et le système de remise à l'emploi via les agences locales pour l'emploi.

Moyennant certaines conditions, les Régions doivent verser une compensation à l'Etat fédéral.

Un mécanisme de responsabilisation Climat est prévu en fonction des réductions des émissions de gaz à effets de serre de chaque Région dans le secteur résidentiel et tertiaire.

Ce mécanisme de responsabilisation s'inscrit dans le contexte des objectifs européens et internationaux et doit permettre à la Belgique de respecter ses obligations en matière de réchauffement climatique.

Enfin, un mécanisme de responsabilisation «retraites» permet de sensibiliser davantage les entités fédérées au coût des retraites de leurs fonctionnaires. En effet, si les Régions et Communautés déterminent librement le statut administratif et pécuniaire de leur personnel, celui-ci est, en ce qui concerne les retraites, soumis aux dispositions légales et statutaires de l'Etat fédéral.

Les retraites du personnel des entités fédérées conservent leur caractère fédéral et restent donc à charge du budget de l'Etat fédéral.

Les entités fédérées sont donc libres de déterminer leur propre politique salariale, de recrutement et d'emploi mais ces politiques ont une incidence sur les retraites à charge du budget de l'Etat fédéral. Les entités fédérées doivent, dès lors, contribuer aux charges des retraites progressivement à raison de 8,86%[2] (à l'horizon 2028) de la masse salariale de leurs fonctionnaires. Le montant de la contribution pension est estimé à 1,5 milliards à l'horizon 2028.

B. Des mécanismes de péréquation[3]

Même s'il est possible d'identifier plusieurs mécanismes implicites de solidarité (voir infra), il n'existe qu'un seul mécanisme explicite de péréquation dans la LSF dénommé « mécanisme de solidarité ». Ce mécanisme, réservé aux Régions, a été fortement critiqué en Flandre. En particulier, certains responsables politiques considéraient qu'il constituait un « piège à la pauvreté »[4], d'où sa modification dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat. Désormais, chaque année, on calcule, pour chaque Région, la différence entre :

- la part de population d'une Région dans la population belge totale (clé population) ;
- la part des recettes de l'IPP d'une Région dans les recettes totales de l'IPP en Belgique (clé fiscale).

La différence éventuelle entre les deux clés donne lieu à une compensation pour la ou les Régions dont la quote-part dans l'impôt des personnes physiques est plus faible que la quote-part dans la population. La compensation est calculée sur la base

2 Soit le taux de contribution équivalent au taux de cotisation sociale qui est dû par tout employeur pour ses travailleurs soumis au régime des pensions des travailleurs salariés.

3 Nous ne traitons pas dans cet article de la solidarité interpersonnelle en Belgique. Même si la sixième réforme de l'Etat transfère certaines compétences de Sécurité sociale aux Communautés (allocations familiales et politique de santé), la Sécurité sociale reste essentiellement fédérale tant du point de vue de son financement que des prestations dont bénéficient les assurés sociaux.

4 Pour une analyse voir notamment Bayenet et al., 2011.

d'un montant constitué des montants liés à l'autonomie fiscale, des dotations des Régions réparties selon une clé fiscale et de 50% de la part des recettes d'IPP attribuée aux Communautés. Ce montant, fixé en 2015, évolue en fonction de l'inflation et de la croissance du PIB.

Certains mécanismes implicites de solidarité peuvent être ici évoqués. En effet, pour répartir les moyens entre les Communautés, il est fait référence à des clés « besoins » : clé «élèves» pour répartir les moyens destinés à financer l'enseignement, clé « enfants 0 à 18 ans » pour répartir les moyens liés au financement des allocations familiales, clé « personnes de plus de 80 ans » pour répartir les moyens destinés aux aides aux personnes âgées, etc. Ces clés permettent ainsi de tenir compte des besoins respectifs de chaque Communauté et non de leur capacité contributive respective à l'impôt comme c'est le cas pour les Régions (clé du juste retour). L'existence de tels mécanismes implicites de solidarité explique ainsi, du moins en partie, l'absence de mécanismes explicites de solidarité pour les Communautés.

Un dispositif particulier est prévu pour garantir aux entités le bénéfice de moyens suffisants pour mener des politiques efficaces et la non-pénalisation par le passage de l'ancien au nouveau système de financement au 1er janvier 2015. La mise en œuvre des changements apportés aux mécanismes de financement par la sixième réforme de l'Etat fait en sorte que certaines entités reçoivent moins de moyens dans le nouveau système alors que d'autres en reçoivent davantage. Afin de permettre un passage lissé entre l'ancien et le nouveau système, un mécanisme de transition compense provisoirement les conséquences tant positives que négatives de la nouvelle loi de financement. Ce mécanisme garantit qu'aucune entité ne gagne ou ne perde au moment de la mise en œuvre des nouveaux mécanismes de financement au 1er janvier 2015[1]. Ce mécanisme est maintenu constant pendant dix ans (2015-2024) avant de disparaître progressivement durant les dix années suivantes.

C. Le cas spécifique de Bruxelles

La Région de Bruxelles-Capitale procure la plus grande contribution au PIB belge mais sa base taxable à l'impôt sur les revenus y est faible et précaire car certains de ses résidents sont exonérés d'impôt (diplomates et fonctionnaires internationaux et européens) ou présentent une capacité contributive faible (phénomène de précarisation des populations résidentes). Par ailleurs, la richesse créée à Bruxelles est le fait, pour une part importante, de résidents des deux autres Régions (les «navetteurs») dont les impôts sur les revenus profitent, dans le système de financement, à leur Région de résidence. Le système de financement basé sur des clés fiscales est donc fortement pénalisant pour la Région de Bruxelles-Capitale. Il a ainsi été prévu un financement complémentaire de 461 millions € permettant aux institutions de la Région de Bruxelles-Capitale de bénéficier de ressources suffisantes par rapport à ses nombreuses missions de capitale (européenne, belge et communautaire) et tenant compte de ses spécificités par rapport à un financement basé essentiellement sur des recettes fiscales.
Ce financement comprend des dotations visant à couvrir le coût de politiques spécifiques (mobilité, sécurité, bilinguisme, etc.), une compensation pour la perte de recettes fiscales sur l'immobilier, une dotation « navetteurs » et une dotation « fonctionnaires internationaux ».

Parmi ces moyens, notons que trois

1 Certains éléments ne sont pas pris en considération dans le mécanisme de transition, mais exercent un effet budgétaire immédiat sur les finances des entités fédérées : le refinancement des institutions bruxelloises et les mécanismes de responsabilisation pension et environnement.

mécanismes visent à mettre en place des péréquations spécifiques. Premièrement, sous certaines conditions relevant de la qualité du propriétaire ou de l'usage qui en est fait, certains bâtiments bénéficient d'une exemption de précompte immobilier appelée mainmorte. Afin de combler le manque à gagner résultant de cette exemption, les communes touchées bénéficient d'un crédit spécial de la part de l'Etat fédéral. Les communes de la Région de Bruxelles-Capitale[2] sont particulièrement touchées par ce phénomène, compte tenu du statut de capitale de cette Région et de la concentration élevée d'organisations ou organismes publics internationaux et nationaux sur son territoire. À la différence des deux autres Régions, la part de ce crédit afférente aux communes est attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale. La mainmorte couvre également la perte subie au niveau du précompte immobilier régional et des additionnels de l'Agglomération bruxelloise.

La dotation « navetteurs » organise un mécanisme horizontal de péréquation allant de la Région wallonne et de la Région flamande vers la Région de Bruxelles-Capitale. Elle vise à compenser une partie de l'impôt régional moyen des navetteurs travaillant à Bruxelles et le fait que de nombreux navetteurs bénéficient des services publics bruxellois sans que la Région de Bruxelles-Capitale ne soit soutenue financièrement (puisque le produit de l'IPP est attribué au lieu de résidence et non au lieu de travail). Cette dotation est liée au nombre de navetteurs nets vers la Région de Bruxelles-Capitale et est répartie entre la Région flamande et la Région wallonne proportionnellement au nombre nets de navetteurs de chaque Région.

Enfin, une dotation à charge de l'Etat fédéral est liée à la présence des fonctionnaires des institutions internationales sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle vise à compenser partiellement ce que la Région de Bruxelles-Capitale ne perçoit pas en impôts régionaux du fait de la présence des fonctionnaires des institutions internationales au-delà de ce qui est observé dans les deux autres Régions.

D. La coordination budgétaire et fiscale

Des mécanismes spécifiques sont prévus dans la LSF pour faire participer les entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et aux charges du vieillissement de la population ; le but étant de permettre à la Belgique dans son ensemble de respecter ses engagements budgétaires prévus dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance européen. En effet, le transfert de plus de 20 milliards € de moyens de l'Etat fédéral (y compris la sécurité sociale) vers les entités fédérées modifiait, de facto, les équilibres entre les niveaux de pouvoir, ainsi que les marges de manœuvre sur la base desquelles des économies pouvaient être mises en œuvre au niveau fédéral. Ainsi, un effort de 1,25 milliard en 2015 porté à 2,5 milliards € en 2016 est mis à charge des entités fédérées. Cet effort de 2,5 milliards en 2016 devient récurrent à partir de 2017 puisque les dotations ont définitivement été réduites en 2015 et en 2016. En 2016, l'effort d'assainissement à charge des entités fédérées est estimé à 0,6% du PIB. Ces moyens sont déduits automatiquement des moyens transférés par l'Etat fédéral aux entités fédérées, ceci se traduisant automatiquement, à politique inchangée, par un déficit budgétaire.

La réforme du financement des entités fédérées prévoit également de prendre en considération les conséquences budgétaires du vieillissement de la population principalement à charge de l'Etat fédéral. Il a donc été décidé de faire contribuer les entités fédérées à 50% de l'augmentation du coût

2 Les communes bruxelloises ont en effet accepté que cette dotation soit versée à la Région, en échange de la reprise de certaines dettes par cette dernière.

des retraites de leur personnel, aujourd'hui à charge de l'Etat fédéral. Cet effort a été chiffré à 0,23% du PIB à l'horizon 2030. Il se concrétise par une réduction des taux de liaison à la croissance du PIB des dotations ou des parts attribuées des recettes d'IPP aux Communautés et Régions. Ainsi, le transfert de charge vers les entités fédérées (y compris la responsabilisation « retraites ») augmente progressivement pour atteindre 0,7% du PIB en 2017.

Outre les mécanismes de coordination de la politique fiscale explicités précédemment, des dispositifs visant à établir une « règle d'or intra belge » ont été mis en place dans le cadre de la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire[1]. Ces dispositifs visent à faire en sorte que les objectifs budgétaires soient tout aussi contraignants au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées. Le Programme de stabilité et de croissance est rédigé par l'autorité fédérale en collaboration avec l'ensemble des entités fédérées, ainsi qu'avec l'appui d'un organe indépendant, le Conseil supérieur des finances. Celui-ci est chargé d'évaluer les trajectoires budgétaires de chaque entité et les éventuelles responsabilités en cas de non-respect des engagements européens.

IV. Les pouvoirs locaux

Les pouvoirs locaux (communes et provinces) en Belgique dépendent principalement des Régions (et non de l'Etat fédéral). Leur mode de financement associe ressources non fiscales, ressources fiscales propres (impôt des personnes physiques (IPP) et fiscalité immobilière (précompte immobilier ou Pr. I)), subventions et dotations. Divers dispositifs fédéraux, régionaux et communautaires constituent des mécanismes explicites ou implicites de péréquation entre les communes. Le principal instrument de péréquation est le Fonds des communes[2] qui représente une part substantielle des recettes des communes[3] et un des principaux postes des dépenses des Régions.

Les moyens octroyés au Fonds des communes et leur mode de répartition varient entre les Régions[4]. Le tableau 2 présente les principales caractéristiques des modes de répartition du Fonds des communes dans les trois Régions et met en évidence les principales différences.

1 Accord de coopération du 13 décembre 2014

2 Pour une perspective historique, voir notamment J.-F. Husson, « Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne. Comparaisons et perspectives », Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques (1849-1850), 2004.

3 A fortiori, en Flandre, où les dotations existant précédemment pour les investissements sont maintenant intégrées dans la dotation du Fonds des communes.

4 Aux dispositions adoptées par chaque Région s'ajoutent les dispositions prises par la Communauté germanophone compétente depuis le transfert de l'exercice de la compétence par la Wallonie en 2005.

5 Les dispositifs antérieurs (bruxellois de 1994 ; wallon et flamand de 1990) ainsi que celui de la Communauté germanophone ne sont pas analysés dans cet article. Ce tableau est inspiré de J.-F. Husson, « La réforme du Fonds des communes en Région wallonne », Courrier hebdomadaire du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (2026-2027), 2009

6 Nous n'évoquons pas la dotation spéciale pour certaines communes ni le Fonds d'investissements qui –avant son intégration dans le Fonds des communes en 2002– établissait des droits de tirage dont bénéficient les communes et provinces flamandes pour des investissements

7 Base imposable de l'impôt foncier qu'est le Pr. I.

TABLEAU 2 : Les principaux modes de répartition du Fonds des communes[5]			
	Wallonie (2008)	Bruxelles-Capitale (1998)	Flandre (2002)[6]
Catégorie des communes	Non	Non	Groupes de communes
Principaux critères de répartition	30% dotation péréquation fiscale prenant en compte l'IPP et le Pr. I. 53%: dotation externalités (sur la base d'une formule d'estimation des dépenses reposant essentiellement sur les taux des additionnels IPP et Pr. I) 7% : dotation logements publics ou subventionnés 5,5% : dotation densité de la population. 4,5% dotation chef-lieu d'arrondissement ou de province.	8% : dotation de base (habitants, superficie) 42% : dotation recettes (additionnels IPP et Pr. I) 50% : dotation dépenses (élèves, crèches communales, densité, chômeurs, "minimexés", etc.)	40,8% financement des villes centres et communes côtières (5 groupes de communes recevant un montant à répartir selon le nombre d'habitants). 8% en fonction de la commune centre (population active, élèves et étudiants) ; 30,2% pauvreté fiscale (rendement IPP et revenu cadastral[27] imposable) ; 6% espaces verts. 15% : critères sociaux
Redistribution lien avec la fiscalité	Prise en compte des taux additionnels IPP et Pr. I dans les dotations péréquation fiscale et externalités. Pas de prise en compte découlant des accords fiscaux avec l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas.	Intervention en faveur des communes dont le rendement des additionnels IPP et Pr. I est inférieur à 150% de la moyenne régionale. Pas de prise en compte des accords fiscaux avec d'autres pays.	Dotation pauvreté fiscale (rendement IPP et revenu cadastral[7] imposable). Pas de prise en compte des accords fiscaux avec d'autres pays.

TABLEAU 2 : Les principaux modes de répartition du Fonds des communes			
Prise en compte de la centralité	Dotation externalités basée sur une estimation théorique des besoins des municipalités concernées et les taux des additionnels ; dotation "chef-lieu"	Marginale et indirecte (via la population scolaire).	Via les dotations "villes centres et communes côtières" (habitants) et "fonction de centre" (populations actives; élèves et étudiants).
Prise en compte d'autres indicateurs de besoin	Densité de la population inférieure à la moyenne. Pas d'indicateurs sociaux.	Densité de la population supérieure à la moyenne. Indicateurs sociaux.	Critères sociaux.
Prise en compte des priorités de l'autorité supérieure	Dotation logements publics ou subventionnés.	Critère superficie de la commune compris dans l'espace de développement renforcé du logement dans le Plan régional de développement.	Espaces libres (bois, jardins, parcs...).
Lien avec les investissements communaux	Pas de lien. Investissements financés par le mécanisme des travaux subsidiés (plans triennaux) et un nouveau système graduel de droits de tirage.	Pas de lien. Investissements financés dans le cadre d'un système de droits de tirage.	Intégration du Fonds d'investissement dans le Fonds des communes.

Le dispositif wallon a été réformé en 2008 suite à de nombreuses critiques[1] et vise à mettre en place un système plus objectif, plus transparent et plus stable de répartition tout en maintenant un mécanisme de solidarité entre les communes. Le décret du 15 juillet 2008[2] supprime les catégories de communes et accorde un poids important à la «centralité» sur la base d'une dotation propre renforcée par une dotation « chef-lieu de province et d'arrondissement » de moindre importance. La répartition du Fonds des communes se fait en 2 étapes : premièrement l'octroi à l'ensemble des communes wallonnes d'une dotation minimale garantie, basée sur le mode de répartition antérieur, qui diminue de 5% chaque année pour s'annuler en 2028 et deuxièmement la répartition du solde de la dotation régionale sur la base de 5 critères de répartition : la péréquation fiscale (30%), les externalités (53%), les logements publics ou subventionnés (7%), la densité de la population (5,5%) et le statut de chef-lieu d'arrondissement (4,5%).

Les deux principaux critères (péréquation et externalités) prennent en compte directement ou indirectement la péréquation fiscale (53% et 30%), tant en matière d'impôt des personnes physiques que de précompte immobilier (impôt foncier). Le but de la dotation péréquation est de tenir compte des inégalités de recettes liées aux produits des deux grandes taxes communales (IPP et Pr.I). Seules les communes ayant un potentiel fiscal inférieur au potentiel fiscal moyen régional peuvent en bénéficier. Pour déterminer la part obtenue dans la dotation externalités, il est fait référence à des dépenses normées, à la population et aux taux des additionnels (IPP et Pr. I) par rapport à la moyenne régionale. Il s'agit donc de tenir compte des dépenses mais aussi des efforts fiscaux consentis par la commune ; les communes pratiquant une fiscalité inférieure à la moyenne régionale se voyant ainsi quelque peu pénalisées.

Le modèle de répartition mis en place à Bruxelles par l'ordonnance du 21 décembre 1998 vise à maintenir un mécanisme de solidarité entre les communes tout en organisant un modèle de répartition stable et une limitation du nombre de critères. Elle repose sur trois grands blocs : une dotation de base, une dotation recettes (additionnels IPP et Pr. I) et une dotation dépenses (élèves, capacité d'accueil des crèches communales, chômeurs, minimexés, etc.).

La Flandre a également revu son système par le décret du 5 juillet 2002. Désormais, il n'existe plus qu'une seule dotation. Par contre, contrairement aux deux autres Régions, les communes sont réparties en groupes de communes présentant des caractéristiques proches.

C'est davantage une logique de dépenses par catégorie de communes qui sert de critère de répartition. Cependant, les communes qui ont une fiscalité considérée comme « trop faible » se voient pénalisées en fonction de leur écart par rapport à certains seuils en matière de taux .

La comparaison des trois systèmes régionaux permet de mettre en évidence quelques caractéristiques communes : les systèmes sont essentiellement redistributifs ; le critère de centralité est pris en compte dans les trois modèles même si les indicateurs diffèrent entre les trois Régions, seules deux Régions prennent en compte les besoins sociaux ainsi que des éléments relatifs à l'aménagement du territoire.

1 Voir notamment J.-F. Husson, « Vers une réforme du Fonds des communes en Région wallonne. Comparaisons et perspectives », Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques (1849-1850), 2004.

2 Pour une analyse, voir Husson, J.-F., «La réforme du Fonds des communes en Région wallonne», Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques (2026-2027), 2009.

Par contre, les modalités de mise en œuvre (formules, critères et indicateurs de répartition) connaissent une grande diversité entre les Régions.

Par ailleurs, il y peu de prise en compte des préférences de l'Autorité supérieure (Régions) en termes de politiques à mener.

Conclusion

La Belgique est un pays fortement décentralisé.

Deux niveaux de décentralisation existent : d'une part, entre l'Etat fédéral et les entités fédérées (Communautés et Régions) et d'autre part, entre les Régions et les pouvoirs locaux (communes et provinces).

Le financement de ces différents niveaux de pouvoir cherche à répondre aux concepts d'autonomie et de responsabilité tout en maintenant différents mécanismes de péréquation dans un contexte d'assainissement budgétaire.

La dernière réforme de l'État en Belgique déplace le centre de gravité des politiques publiques, de l'Etat fédéral vers les entités fédérées par le biais d'un transfert important de compétences (20,5 milliards € en 2015) et augmente ainsi leurs moyens financiers de près de 40%.

La réforme s'accompagne d'une révision en profondeur des mécanismes de financement afin de permettre aux entités fédérées de mieux gérer leurs compétences, de répondre à la volonté politique de leur octroyer une plus grande autonomie, de corriger certains effets désincitatifs et de faire face aux défis socio-économiques et environnementaux présents et futurs.

Le financement des Régions repose sur une autonomie fiscale accrue (au détriment partiel de l'autorité fédérale), sur une responsabilisation renforcée (en lien avec les recettes fiscales générées sur leur territoire) et sur un mécanisme de solidarité.

Des mécanismes spécifiques de péréquation ont également été prévus pour la Région de Bruxelles-Capitale vu son statut spécifique. Pour les Communautés, leurs modalités de financement répartissent les moyens en fonction de clés objectives liées à des critères de population (optique besoins).

Les principes du nouveau mode de financement tiennent compte des compétences gérées par celles-ci.

Les politiques régionales influençant directement l'activité économique et donc les recettes fiscales, les principes de financement des Régions se concentrent essentiellement sur des clés fiscales.

Par contre, les politiques communautaires s'adressant directement aux personnes, les principes de financement des communautés sont prioritairement basés sur des clés population.

Un mécanisme de transition a été prévu pour garantir qu'aucune entité ne soit pénalisée par la mise en œuvre des nouveaux mécanismes.

Le nouveau modèle doit contribuer à garantir la viabilité à long terme de l'Etat fédéral et la stabilité des finances publiques belges tout en tenant compte des défis de demain, notamment en matière de vieillissement de la population.

Au niveau régional, il existe un autre niveau de décentralisation vers les pouvoirs locaux (communes et provinces).

Les pouvoirs locaux disposent de ressources fiscales et non fiscales propres, de subventions

spécifiques et d'une dotation liée au Fonds des communes.

Ce dernier organise un mécanisme de péréquation entre les communes mais diffère selon les trois Régions.

NOTES

Juin 2015
ACUF / AMGVF / APVF