

Actualiser les indicateurs – Réinterroger les mécanismes de péréquation
Quelques balises pour préparer le rendez-vous du PLF 2021

Suite à l'adoption de l'article 16 de la loi de finances pour 2020 créant une nouvelle architecture de ressources pour le bloc communal (et pour les départements), le gouvernement s'est engagé à ce que le PLF 2021 comprennent des dispositions visant à en neutraliser les effets indésirables¹ sur les indicateurs mis en œuvre pour la répartition des dotations et dans les mécanismes de péréquation. Le travail de réécriture des articles du CGCT permettant cette neutralisation a été engagé par la DGCL et devait être présenté au CFL². Il devait également faire l'objet de travaux dans le cadre des commissions des finances et délégations aux collectivités de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La présente note est le fruit de réflexions partagées entre France urbaine et l'AFIGESE. Son objet n'est pas de dupliquer le travail de neutralisation engagé par l'administration mais de :

1- rappeler quelques préoccupations générales partagées par les grandes villes, grandes communautés et métropoles, au moment où les lignes sont susceptibles de bouger ;

2- discuter dans quelle mesure, indépendamment des conséquences directes de l'article 16, certaines améliorations d'indicateurs et rationalisations de mécanismes ayant, ces dernières années, été envisagées (rapports parlementaires, amendements en PLF, ...) sans devenir effectives, soit par ce qu'ils ne faisaient pas l'objet d'un consensus suffisant (ou d'une évaluation préalable assez poussée), mais également parce que la temporalité n'était pas jugée opportune, mériteraient d'être retenus dès le prochain PLF ;

3- ouvrir une réflexion plus disruptive.

1- Recensement de quelques préoccupations générales

a) Ne pas être pénalisé par la cristallisation d'effort fiscal important d'origine exogène

Sachant que la question du basculement d'une recette, vis-à-vis de laquelle les exécutifs locaux disposent d'un pouvoir de taux, ou de tarif, vers une ressource pour laquelle ils ne disposent d'aucune latitude de modulation, est au cœur du propos, comme elle l'avait été lors de la réforme de la taxe professionnelle, il est essentiel de ne pas réitérer les travers d'alors.

En l'occurrence, on se souvient que, sauf exceptions, les grandes villes affichaient des taux d'impôts locaux élevés afin de générer un produit fiscal permettant de faire face aux charges de centralité qui y sont concentrées. La prise en considération de ce produit dans les « potentiels » actualisés en 2011/2012 s'était alors apparentée à une double peine : non seulement les contribuables des villes centres avaient jusqu'alors fourni un effort fiscal plus important mais en plus, ils devaient désormais pâtir du fait que la prise en compte d'un produit important (et non plus d'un potentiel) allait les pénaliser dans la répartition des dotations et les mécanismes de péréquation.

¹ A titre d'illustration (sans exhaustivité), il s'agit :

- des conséquences générales de la transformation de produits potentialisés en produits compensés sur la base du taux local
- plus spécifiquement s'agissant du calcul du PFI des communes membres d'EPCI à FPU, de l'intégration de la fraction de TVA perçue par les EPCI en remplacement du produit effectif de TH : après la réforme, les produits potentiels de THRP sont remplacés par des produits potentiels de TFPB (majorés ou minorés via le CoCo) et des produits réellement perçus sous forme de TVA. Ainsi, par exemple, le CoCo vient mécaniquement amplifier les écarts entre les produits réels et les potentiels dans le calcul du PFI (source : slides DGCL présentées au CFL).

² Deux premières réunions, les 28 janvier et 4 février ont permis de poser et partager le diagnostic. Par contre le calendrier initialement prévu de reprise des travaux dès avril n'a naturellement pas pu être tenu.

b) L'obsolescence de la notion de potentiel pour les entités EPCI

La problématique produit/potentiel est bien entendu particulièrement explicite pour les départements, mais elle l'est également pour les EPCI. Si, pour les communes, la substitution TH/TFPB ne remet pas en cause la logique de potentiel, s'agissant des EPCI, les produits réels représenteront dès 2021 une large majorité (63%) du « potentiel » et les composantes réellement « potentielles » deviendront minoritaires.

L'importance d'une prise de conscience de l'obsolescence de la notion de potentiel pour les entités EPCI doit par ailleurs être mise en relation avec le fait que, s'agissant des budgets intercommunaux, le niveau relatif de recettes n'est pas corrélé avec une notion de richesse, elle est la conséquence d'un degré d'intégration des compétences plus ou moins important³.

c) Le risque d'effacement de la prise en considération du niveau relatif de pression fiscale

« La suppression de la TH peut ainsi poser la question plus large du maintien de l'effort fiscal dans son périmètre actuel⁴ ». Ce propos se fonde tant sur des difficultés « techniques » (articulation produits et potentiels et biais de lecture introduit par le CoCo) que « politiques » (le renforcement du poids relatif du TFPB n'en fait plus un indicateur « ménage », le taux de TFPB « reçu » du département n'est pas directement le fruit de décisions communales, ...).

Pour autant, la tentation de sortir cette notion et de conduire à des mécanismes de péréquation ignorant la réalité des importants écarts de proportion de revenu des ménages consacrés à l'acquittement des impôts locaux serait doublement problématique.

Tout d'abord parce que le bénéfice de la solidarité de tiers (éligibilité à la péréquation horizontale fondée sur des niveaux faibles de PF), tout en s'affranchissant de tout coût politique (taux communaux en deçà des moyennes de référence), pose un problème d'équité⁵ : pour pouvoir prétendre à la solidarité nationale, il convient de s'assurer préalablement que les collectivités concernées ne font pas l'impasse sur une sollicitation locale de leurs contribuables.

Et aussi parce que la cartographie communale du poids relatif de revenus des ménages consacrés à l'acquittement de la fiscalité locale (communale et intercommunale) est très bien corrélée à la cartographie des communes en situation de centralité, de toute taille qu'il s'agisse du chef lieux de canton ou de la ville centre d'une grande agglomération⁶. En d'autres termes, le ratio produit fiscal / revenu ménage gagnerait à être considéré comme un indicateur de charges de centralités, lesquelles sont par ailleurs délicates à appréhender globalement au niveau national.

d) L'exacerbation du souci de stabilité et de progressivité

La période actuelle de tensions sur les finances locales conduit à un paradoxe. D'un côté elle renforce l'exigence d'équité et de correction des inégalités et, en cela, constitue un moteur de réforme (ou tout au moins de recherche d'améliorations), et, d'un autre côté, elle invite à la plus grande prudence afin d'éviter des pertes individuelles de ressources potentiellement déstabilisantes.

Le souci d'assurer tout à la fois la stabilité dans les ressources budgétaires et la volonté de corriger des indicateurs obsolètes ou des dispositifs inadaptés n'est certes pas nouveau, mais il est actuellement exacerbé. Pendant longtemps la résolution de cette équation a été rendue possible

³ Ce point mérite d'autant plus d'être rappelé que nous n'avons pas réussi à amender la disposition « absurde et antipéréquatrice » de l'article 258 de la loi de finances pour 2020 qui précise que, s'agissant de la diminution de DCRTP, celle-ci va continuer à s'appliquer tant sur les communes que sur les EPCI, non pas proportionnellement au montant perçu mais au prorata des recettes réelles de fonctionnement (RRF).

⁴ Cf. slides de la réunion CFL du 4 février 2020.

⁵ France urbaine s'était tout particulièrement mobilisé il y a quelques années pour que le bénéfice du FPIC soit conditionné à un seuil minimal d'EF (« on peut s'interroger sur la légitimité d'un mécanisme qui ôte des ressources à des collectivités dont le niveau de richesse est en deçà de la moyenne (prélèvement dès 0,9 fois le PFA) pour les donner à d'autres dont l'effort fiscal est en deçà de 1 » ou « la pire des péréquations est celle qui ne consiste pas à corriger des différences de richesses mais qui vient soulager les collectivités qui, du fait de charges réduites peuvent se permettre de faibles niveaux de prélèvements fiscaux par ménages au dépens de celles dont l'effort fiscal élevé résulte de charges induites par des concentrations de pauvreté »).

⁶ Cela avait notamment été documenté lors des travaux menés par les associations d'élus (France urbaine et villes de France) lors du débat sur la réforme de la DGF.

par la dynamique des ressources : on faisait porter les réformes sur des flux et non sur des stocks ; aujourd'hui, le fait que les dynamiques de ressources n'existent plus guère, rend cette approche malheureusement obsolète.

Aussi, sauf à considérer que seule la glaciation des mécanismes est envisageable, le parti pris de lisser dans le temps l'impact de toute composante de réforme paraît devoir s'imposer (la durée susceptible d'être retenue pour une telle progressivité est a priori de l'ordre de 3 à 5 ans).

e) L'engagement programmé de la révision des valeurs locatives : frein ou catalyseur des vellétés de réforme ?

L'article 146 de la loi de finances pour 2020 prévoit d'ouvrir dès l'année prochaine le chantier, absolument indispensable, de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH). Son impact sur la géographie des inégalités fiscales sera forcément important, tout en sachant que la mise sur les rails du chantier va être progressive : selon l'article 146 ce n'est qu'en 2026 qu'il est possible d'escompter une intégration prévisionnelle des bases rénovées dans les rôles 2026 (laquelle intégration sera par ailleurs nécessairement très lissée).

Dès lors, on peut estimer que « reformer pendant la réforme » est source d'illisibilité et que la perspective de la RVLLH doit inviter au statu quo. Inversement, on peut considérer que les lignes allant de toute façon bouger, il n'y a pas lieu de procrastiner.

D'une certaine façon, cette dernière observation vaut également par rapport au contexte de conséquences, a priori importantes, que la crise sanitaire va avoir sur la géographie des inégalités de richesses et de charges.

2- Faire évoluer les indicateurs de charges et de ressources⁷ ; simplifier, réarticuler les différents mécanismes ?

a) Supprimer la notion d'écart à la moyenne, tout particulièrement en ce qui concerne le critère « revenus »

L'objectif de prévisibilité de l'évolution des dotations et mécanismes de péréquation est majeur pour les collectivités. Et il a été plutôt mis à mal ces dernières années. Tout particulièrement parce que si chacun peut simuler l'évolution de la valeur de tel ou tel indicateur pour sa propre collectivité, il est beaucoup moins aisé d'apprécier localement l'évolution des valeurs de référence (moyennes nationales). Ainsi que le relevait le rapport Germain Pirès Beaune de 2015 (préalable au projet de réforme de la DGF), cela est tout particulièrement vrai s'agissant du critère revenu tel qu'il est actuellement appréhendé sous la forme d'écart à la moyenne : *« les revenus étant très inégalement répartis et le revenu moyen étant sensible aux valeurs extrêmes et donc susceptible de masquer les disparités au sein d'une même collectivité il est proposé d'avoir recours au revenu fiscal médian (...) dans une petite commune accueillant un couple à revenu élevé, celle-ci peut voir son revenu moyen par habitant fortement augmenter et serait donc susceptible de voir ses dotations diminuées »*. Malgré ce constat partagé, le recours à la médiane n'a toujours pas été retenu du fait de la contrainte du secret fiscal⁸.

De plus le souci de substituer à « l'écart à la moyenne des revenus » un indicateur qui serait bien plus révélateur des charges est une préoccupation ancienne de France urbaine. Plusieurs variantes d'amendements (médiane, quartile, ..., et visant soit le FPIC, soit la DSU) ont été déposés et défendus lors de PLF successifs avec un avis du (des différents) gouvernements qui a toujours été défavorable, non pas sur le fond (bienfondé des exposés des motifs) mais sur la forme (seule la série statistique de « moyenne » présente le niveau d'exhaustivité et de sécurité juridique suffisant).

Désormais l'INSEE établit un indicateur de mesure des pauvretés qui pourrait être pris en considération sachant que c'est bien la concentration des pauvretés qui est génératrice de charges.

⁷ Une réflexion complémentaire pourrait être initiée sur le bien-fondé du recours (en substitution ou en complément à des critères usités) à des critères « nouveaux », notamment pour faire écho au développement de l'engagement du bloc communal en matière d'action sociale.

⁸ Selon le rapport de 2015 « il ressort de ces travaux que le secret fiscal ne fait pas obstacle en principe à l'utilisation de cette donnée. En revanche le revenu imposable des communes comportant moins de 11 contribuables imposés et celles pour lesquelles une seule imposition dépasse le seuil de 25 % du revenu imposable total de la commune n'est, pour ce motif, pas disponible ».

La série statistique correspondante (fichier FiLoSoFi), n'est en l'état pas « parfaite » (série disponible en n correspondant à une réalité de n-3 ou n-4, norme de fiabilité juridique jugée insuffisante selon la DGCL, donnée est manquante pour 24 villes de plus 5000 habitants. Pour autant, dès lors que le bien-fondé politique de se référer à la concentration des pauvretés est partagé, ne conviendrait-il pas de s'atteler à lever cet obstacle technique ?

Prise en considération, dans la DSU, du taux de pauvreté ou de l'écart à la médiane :
Enseignements des simulations⁹

- La prise en considération du taux de pauvreté (fichier FiLoSoFi, données 2016) est cohérente avec l'objectif politique de qualifier la faiblesse des revenus comme un indicateur de charges (de facto le besoin de services publics locaux est corrélé avec le taux relatif de pauvreté). Elle conduit ce que 25 villes deviennent éligibles tandis que 25 villes perdraient leur éligibilité (le classement dans l'indice serait amélioré pour 503 villes et détérioré pour 510 d'entre-elles). Schématiquement, le changement serait plutôt favorable aux villes centre et défavorables aux villes périurbaines. 3 grandes villes deviendraient éligibles (Bordeaux, Nice et Aix en Provence) tandis que la plus grande ville devenant inéligible serait Istres (44 248 habitants). Parmi les 25 villes perdant leur éligibilité, 5 d'entre-elles ont une DSU supérieures à 20€/hab (Montivilliers 76, Pontchateau 44, Saint Paul les Dax 40 Brez 35 et Plouzeau 29). Géographiquement, les régions pour lesquelles la mesure est relativement la moins favorable seraient situées à l'Ouest (Normandie, Bretagne et Pays de la Loire).
- La prise en considération de la médiane répond techniquement avec la volonté d'avoir un indicateur plus signifiant et plus stable. L'impact du changement serait moins impact conséquent : 9 villes deviendraient éligibles (dont Bordeaux) tandis que 9 villes perdraient leur éligibilité (Neuilly Plaisance 21 528 habitant étant la plus grande, aucune de celles-ci ne perdant plus de 13€/hab.). Géographiquement ce serait les mêmes régions de l'Ouest et le même type de villes en situation de périurbanité qui ne sortiraient pas gagnantes.

b) Elargir le potentiel financier à d'autres recettes ?

Le potentiel financier vise à mesurer les ressources de fonctionnement libre d'emplois, que celle-ci soit « potentielles », réelles ou tirées de son appartenance à un EPCI donné. Sur ces bases, deux catégories de ressources méritent d'être discutées : les impôts indirects, les autres recettes.

S'agissant des impôts indirects le critère de prise en considération est le fait qu'ils ne soient pas affectés. Ainsi, le VT ou la taxe de séjour sont exclus. Pour autant, la DMTO ne l'est pas (et ce a priori pour des raisons techniques : leur régime est différent selon que les communes aient plus ou moins 5000 habitants).

Concernant les autres recettes, en première analyse, on peut estimer que les recettes tarifaires résultent soit d'un arbitrage politique local (équilibre entre contribuable et usager), soit d'un besoin budgétaire (cf. les réévaluations de politiques tarifaires suite à la baisse de la DGF) et, qu'à ce titre, elles ne méritent pas d'être intégrées. Par contre s'agissant des produits domaniaux (droits de stationnement, coupes de bois, revenus locatifs, ...), on pourrait estimer qu'ils sont une composante de la richesse locale. Pour autant, il apparaît opportun de laisser au niveau local la décision de les prendre, ou non, en considération dans la mesure où ces recettes répondent à des caractérisations géographiques qui sont mieux appréciées en proximité qu'en national.

⁹ Des simulations ont été réalisées avec le concours de l'OFGL → cf. **annexe méthodologie des simulations**. Elles portent uniquement sur les villes de plus de 10 000 habitants (simulations concernant l'éligibilité à la DSU si le revenu moyen est remplacé par le taux de pauvreté ou le revenu médian). Seule une lecture rapide des enseignements des simulations sont présentées ici ; **les fichiers Excel de simulation sont disponibles sur demande**.

Intégration des DMTO dans le potentiel financier :
Enseignements des simulations¹⁰

- Avec l'intégration de la moyenne 2015-2018 des DMTO dans les villes de plus de 5000 habitants¹¹, cette recette représenterait 3,5% du produit total de ce potentiel financier. Mais pour près de 130 villes, le ratio « DMTO/PFi yc DMTO » est supérieur à 6% : ce sont par ailleurs celles qui sont susceptibles de subir le plus fortement l'impact de la crise sanitaire sur la baisse des DMTO.
- Un nombre légèrement plus important de communes verraient leur situation vis-à-vis du potentiel financier moyen par habitant de leur strate se dégrader (57%) que s'améliorer (43%) avec la nouvelle formule du potentiel financier. Différentes types de situations peuvent être relevés : les communes pour lesquelles l'écart de leur potentiel financier à la moyenne du potentiel financier par habitant de la strate est négatif avec l'ancienne et la nouvelle formule, et qui ont vu cet écart s'amplifier négativement avec la nouvelle formule (écart davantage négatif ; catégorie "paraît plus pauvre", 34% des communes) ; les communes pour lesquelles l'écart de leur potentiel financier à la moyenne du potentiel financier par habitant de la strate est négatif avec l'ancienne et la nouvelle formule, et qui ont vu cet écart diminuer avec la nouvelle formule (catégorie "paraît moins pauvre", 28% des communes) ; les communes pour lesquelles l'écart de leur potentiel financier à la moyenne du potentiel financier par habitant de la strate est positif avec l'ancienne et la nouvelle formule, et qui ont vu cet écart se réduire avec la nouvelle formule (catégorie "paraît moins riche", 22% des communes) ; viennent ensuite les cas des communes paraissant plus riche (14% des cas) ; les cas de communes qui changent de position par rapport à la moyenne de leur strate (communes "devenant riche" ou "devenant pauvre") restent limités, 2% des cas. Parmi celles qui « deviennent riches » figurent plutôt des villes dont le niveau de revenu des ménages est supérieur aux normes (communes périurbaines, communes littorales) ; parmi celles qui « deviennent pauvres » on trouve nombre de communes avec des QPV (... dont une grande ville : Le Havre).

c) Intégrer l'impact des dotations de péréquation dans le potentiel financier ?

On peut estimer que si l'exclusion des dotations de péréquation de l'assiette du PFi¹² était logique lors de la création de l'indicateur, cela mérite d'être reconsidéré aujourd'hui. En effet, la forte croissance de la DSU depuis 2010, qui plus est au bénéfice principal des villes de rang 1 à 250 (ex dotation cible)¹³, conduit à penser que la justification de cette exclusion s'estompe désormais.

Pour autant, se pose la question du bien fondé d'intégrer dans un indicateur utilisé dans les mécanismes de péréquation une ressource qui est-elle-même le résultat de la mise en œuvre de ces mécanismes ...

Prise en considération, dans la DSU, des dotations de péréquation n-1 :
Enseignements des simulations¹⁴

- 38 villes de plus de 10 000 habitants et 9 de 5 à 10 000 deviendraient éligibles, autant en perdraient le bénéfice (cf. fichier pour un examen détaillé des évolutions de rang).
- Très schématiquement, les villes perdantes sont, en moyenne, de taille moins élevée que les gagnantes (à titre d'illustration la plus grande ville qui perdrait le bénéfice de l'éligibilité est Saint Malo, la plus grande qui deviendrait éligible est Bordeaux).

¹⁰ Des simulations ont été réalisées avec le concours de l'OFGL → **cf. annexe méthodologie des simulations**. Elles portent uniquement sur les villes de plus de 5 000 habitants et le montant des DMTO pris en considération est lissé (2015-2018). Seule une lecture rapide des enseignements des simulations sont présentées ici ; **les fichiers Excel de simulation sont disponibles sur demande**.

¹¹ Les DMTO des communes de moins de 5000 habitants pourraient également être intégré moyennant un circuit de collecte spécifique et le décalage d'un an.

¹² Il correspond au potentiel fiscal auquel est ajoutée la dotation forfaitaire de la commune (excluant les dotations péréquatrices)

¹³ A titre d'illustration, le calcul avait été réalisé en 2016 pour la ville de Sarcelles : avec un PFi excluant le bénéfice des péréquations (définition en vigueur), la ville de Sarcelles apparaissait plus pauvre de 34% par rapport à la moyenne de sa strate (50-75000 hab.), or le bénéfice de péréquation (DSU) la rendait en fait plus riche de 11%.

¹⁴ Des simulations ont été réalisées avec le concours de l'OFGL → **cf. annexe méthodologie des simulations**. Elles portent uniquement sur les villes de plus de 5 000 habitants (simulations concernant l'éligibilité à la DSU si le PFi, représentant 30% de l'indice, est modifié pour être élargi aux montants reçus de DSU et DNP de n-1. Seule une lecture rapide des enseignements des simulations sont présentées ici ; **les fichiers Excel de simulation sont disponibles sur demande**.

- L'expression cartographique des perdantes/gagnantes fait ressortir que 2 agglomérations où ces dernières sont en nombre important : d'une part l'agglomération de Marseille-Aix et d'autre part l'agglomération bordelaise.
- Quoi qu'il en soit, et comme pour l'ensemble des évolutions susceptibles d'être envisagées, le passage d'un état à un autre (ici modification de la formule de calcul) devra être envisagé de façon progressive.

d) Basculer progressivement la DNP dans la DSU/DSR

Comme cela avait été proposé lors de la réforme de la DGF en 2015, et, de nouveau recommandé dans un récent rapport des députés Cazeneuve et Jerretie¹⁵, il pourrait être envisagé de reverser les crédits de la DNP au sein de la DSU et de la DSR. Rappelons que contrairement aux autres dotations de péréquation communale (DSU, DSR, DACOM) qui allient critères de ressources et de charges, la DNP n'est fondée sur aucun critère de charges¹⁶, créée il y a 25 ans, la DNP fait la part belle au PF alors que ce dernier a perdu de sa « pureté » et partant de sa pertinence en tant qu'indicateur exclusif.

Afin de ne pas déséquilibrer les budgets des villes qui perçoivent de la DNP mais plus de DSU, le reversement mériterait d'être progressif (par exemple en prévoyant que la disparition des versements de DNP soit lissée sur 5 ans).

Basculement, de l'enveloppe de DNP vers la DSU et la DSR : Enseignements des simulations¹⁷

- Sur un total de 34 969 bénéficiaires de la DNP (attribution complète, attribution minorée ou en garantie de sortie), 16 819 ressortiraient « gagnantes » à la mise en œuvre du basculement et 17 160 seraient « perdantes ». Parmi ces dernières, seules 92 seraient « perdantes sèches », c'est-à-dire recevant de la DNP et ne recevant pas de DSU ni de DSR. Parmi elles, une seule ville de plus de 100 000 habitants, Nice (attributaire de 9,8 €/habitants de DNP en 2019).
- Très schématiquement, les communes gagnantes sont, s'agissant des villes, celles qui ont caractéristiques « de besoins sociaux » (tels qu'appréhendés par les critères de logements sociaux, APL et revenus). S'agissant des communes rurales, sont notamment bénéficiaires de très petites communes où la mobilisation du potentiel fiscal est faible (le seuil d'effort fiscal pour être éligible est plus strict s'agissant de la DNP que s'agissant de la DSR, dont on sait que la fraction « péréquation » est en réalité une fraction « saupoudrage »). Inversement, les collectivités « perdantes » sont plutôt résidentielles et se rencontrent assez largement en situation littorale
- A noter que dans le contexte actuel, le basculement contribuerait à diminuer la variabilité interannuelle des répartitions (le PF est plus sensible à la conjoncture économique que les critères de charges notamment physiques : longueur de voirie, quote-part de logements sociaux, ...).

3- Réinterroger l'approche traditionnelle de la péréquation ?

L'ouverture d'une réflexion sur la péréquation est une opportunité pour mettre en débat des changements de paradigmes, infléchir des réflexions encore largement marquées par l'héritage d'une époque où la correction des inégalités privilégiait l'indicateur « pur » qu'était historiquement le potentiel fiscal, et où les solidarités de proximité étaient encore balbutiantes.

¹⁵ Rapport de juin 2019. Annexe 36 du rapport sur le projet de loi de règlement du budget

¹⁶ Par contre la dualité DSU/DSR mérite d'être maintenue. En effet, il importe que les indicateurs mis en œuvre dans la répartition soient au minimum adaptés aux caractéristiques différenciées des collectivités. Ainsi, la longueur de voirie ou le potentiel fiscal superficiaire sont des critères d'appréhension des charges qui sont pertinents dans des territoires peu denses et pour des petites communes mais pas pour des villes ; réciproquement, les APL et les logements sociaux traduisent bel et bien des niveaux relatifs de charges dans les agglomérations mais ne sont pas forcément révélateurs d'inégalités dans les espaces ruraux.

¹⁷ Des simulations ont été réalisées avec le concours de l'OFGL → cf. **annexe méthodologie des simulations**. Elles portent uniquement sur l'ensemble des communes. Le parti-pris retenu consiste à raisonner à iso-périmètre des poids respectifs de DSU et de DNP : il est simulé un reversement des 750M€ de DNP (montant 2019) sur la DSU à hauteur de 59% (soit 467 M€) et sur la DSR à hauteur de 41% (soit 327 M€), soit +20,4% pour chaque quote-part de DSU (> 10 000 habitants ; 5 à 10 000 habitants) ou fraction de DSR (péréquation, cible, bourg-centre). Seule une lecture rapide des enseignements des simulations sont présentées ici ; **les fichiers Excel de simulation sont disponibles sur demande**.

- Les « cathédrales nationales » méritent d'être réinterrogées

Dès lors que la dynamique de péréquation est devenue strictement horizontale, il paraît légitime que la gouvernance de la péréquation soit renouvelée : le pilotage centralisé de mécanismes nationaux de plus en plus nombreux et complexes¹⁸ met sous tension une bonne partie des gestionnaires locaux (et la DGCL) plusieurs mois dans l'année et les crispations de ces dernières années sur les conséquences (non pas inattendues, mais insuffisamment partagées en amont) de l'évolution de la carte intercommunale ont crispé les esprits.

- Des mécanismes centralisés qui ignorent largement la montée en puissance des péréquations de proximité

Au sein des EPCI, la mise en œuvre "territorialisée" du budget est le plus puissant vecteur de redistribution des inégalités de proximité. Si les mécanismes portant directement une étiquette "péréquation" (DSC et fonds de concours) ont leur importance, ils ne constituent que la "part émergée" de l'action intercommunale en faveur de la réduction des inégalités de proximité, l'essentiel résultant de la redistribution territoriale consubstantielle à la dynamique intercommunale ("prendre là où sont les ressources pour dépenser là où sont les besoins"). L'efficacité de cette péréquation de proximité est d'autant plus forte que la taille de l'EPCI est pertinente, que le poids relatif du budget intercommunal est important, et que la gouvernance est "mature".

Alors que la solidarité intracommunautaire est d'essence institutionnelle, la solidarité entre les agglomérations et les espaces périurbains à vocation à prendre une forme contractuelle : il s'agit de développer les coopérations entre les centres et les périphéries dans la perspective d'une meilleure répartition spatiale des services publics locaux. A l'échelle "supra-intercommunale" (en l'absence de budget à cette échelle), d'autres modalités sont plus déployées et prennent des formes variées relevant d'une logique « d'Alliance des territoire » (coopérations interterritoriales¹⁹). Il s'agit alors de développer les "alliances horizontales", c'est-à-dire de permettre à des territoires différents de bâtir des projets partagés en mobilisant les moyens complémentaires des uns et des autres (potentiel financier pour les uns, potentiel foncier pour les autres ...).

- Bâtir au plus près du terrain : des mécanismes plus durables car mieux compris

La construction d'instruments de péréquation au niveau local (au sein d'un EPCI notamment) permet tout d'abord de régler au mieux :

- le mix « réduction des inégalités de ressources / diminution des écarts de charges / prise en considération des niveaux hétérogènes de pression fiscale »²⁰.
- le point d'équilibre entre ambition quantitative, besoin de garanties et objectif de ciblage.

De plus, alors que les mécanismes nationaux se heurtent à une exigence aigue de fiabilisation et de sécurité juridique²¹, la batterie locale est plus large et il peut même être envisagé qu'ils soient établis « en proximité » (avec par exemple le concours de l'agence d'urbanisme).

Surtout, le ressenti politique est différent : les dynamiques de péréquation sont subies lorsqu'elles découlent du CGCT, alors qu'elles deviennent pleinement lisibles et d'autant plus durables qu'elles découlent de débats partagés.

Enfin, les débats de fond (jusqu'à quel degré cibler l'effort de réduction des inégalités ? où mettre le curseur entre inégalités de richesses et inégalités de charges ? dans quelle mesure prendre en considération les différences de pression fiscale ? etc.), lesquels peuvent difficilement trouver des réponses globales sont susceptibles d'être arbitrés localement du fait d'une connaissance concrète et « immédiate » de leurs conséquences effectives.

¹⁸ Cf. travaux de l'OFGL : Cap sur n°7 sur les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources.

¹⁹ Le travail de recensement et d'analyse de ces dernières qui a été mené depuis deux ans par le CGCT devrait être rendu public par l'ANCT sous peu.

²⁰ L'étude de l'OFGL portant sur les choix locaux en matière de redistribution des ressources (Cap sur n°8) montre que les critères majoritairement utilisés dans la répartition de la dotation de solidarité communale sont des critères de charges (logements sociaux, bénéficiaires APL, longueur de voirie etc.) : « Si l'on retire les indicateurs obligatoires (population, revenu, potentiel financier et potentiel fiscal), pour les charges, 29 critères sont utilisés 82 fois alors que pour les ressources, 13 critères sont utilisés 55 fois ».

²¹ Dans les mécanismes nationaux, nombre d'indicateurs sont privilégiés non pas parce qu'ils sont les plus pertinents mais parce qu'ils sont les moins susceptibles de générer des contentieux de prise en compte (cf. problématique de l'indicateur logement sociaux).

- Un premier rôle fondamental pour l'Etat : fixer des objectifs et les faire respecter

L'Etat est légitime et nécessaire pour fixer des objectifs de réduction des inégalités à 3 (ou 4) échelles successives : à l'échelle intercommunale (pacte financiers et fiscaux), à l'échelle départementale et/ou régionale (contractualisation), puis, enfin, à l'échelle nationale (cf. infra). Le débat national ne serait plus tant, comme actuellement, un débat technique sur les « tuyauteries » mais un débat politique sur les ambitions.

De plus, les objectifs mériteraient d'être non pas indicatifs mais contraignants. Dès lors, le rôle de la DGCL serait modifié : non plus uniquement « notifier », mais également contrôler.

- Une seconde fonction essentielle pour l'Etat : mettre en oeuvre une péréquation puissante mais à l'échelle supra communale et prenant en considération les résultats et insuffisances des péréquations de terrain

Une telle approche de la péréquation, « partant du terrain », ne peut pour autant être ignorante du fait que certains territoires demeureront naturellement moins bien lotis en ressources / doivent faire face à des charges supérieures.

Aussi, pour pallier les écarts de moyens dont disposent les différents territoires et pour réduire les inégalités de charges, c'est sous la forme d'une « nouvelle dotation nationale de péréquation », a priori unique, financée pour partie par le budget de l'Etat, en tant qu'instrument de la solidarité nationale (en y versant les actuelles DNP, DSR et DSU) et pour partie à partir d'une quote-part de la croissance de certains impôts de flux DMTP, CVAE, ...) qu'elle serait mise en oeuvre ... à l'issue d'un large débat ...

ANNEXE : précisions méthodologiques sur les simulations

1. Prise en compte du taux de pauvreté ou du revenu médian dans l'éligibilité à la DSU

Objectif : calculer l'indice synthétique servant à déterminer l'éligibilité des communes de 10 000 habitants et plus à la DSU en remplaçant le critère du revenu moyen par habitant par celui du taux de pauvreté ou du revenu médian par unité de consommation, et voir ce que cela implique sur le rang de classement et l'éligibilité des communes concernées. Le périmètre 2019 est retenu.

Méthodologie : pour chaque commune de 10 000 habitants et plus, un indice synthétique remplaçant le revenu moyen par habitant par le taux de pauvreté dans un cas, et le revenu médian par unité de consommation dans un autre, est calculé. Le rang de classement de chaque commune obtenu avec ces « nouvelles formules » peut ainsi être comparé au rang de classement actuel (i.e. obtenu avec le revenu moyen) de ces mêmes communes. Cela permet d'identifier les communes devenant éligibles ou inéligibles, ou restant éligibles ou inéligibles. Cela permet également de constater l'ampleur des variations de rang de classement, et donc l'impact potentiel (non calculé) sur le montant de DSU reçu.

Données utilisées : Fichier FiLoSoFi Insee (données 2016 sur périmètre 2019) / Fichier DGCL « critères répartition dotations » 2019

2. Intégration des DMTO dans le potentiel financier

Objectif : évaluer l'impact de la prise en compte des recettes DMTO (moyenne 2015-2018) dans le potentiel financier sur le potentiel financier des communes de plus de 5 000 habitants de France métropolitaine.

Méthodologie : pour chaque commune de l'échantillon, l'écart à la moyenne de son potentiel financier par habitant (tel qu'il existe actuellement) par rapport au potentiel financier par habitant de sa strate d'appartenance est calculé. Il en est de même pour le potentiel financier par habitant obtenu en ajoutant les recettes DMTO. Une comparaison de ces deux écarts à la moyenne est réalisée pour chaque commune et abouti à 6 cas possibles, indiquant si leur situation vis-à-vis du potentiel financier moyen par habitant de leur strate se dégrade ou s'améliore (à des degrés divers) avec la nouvelle formule du potentiel financier.

Données utilisées : Balances comptables DGFIP 2015-2018 / Fichier DGCL « critères répartition dotations » 2019

3. Intégration des dotations de péréquation n-1 dans le calcul du potentiel financier

Objectif : calculer l'indice synthétique servant à déterminer l'éligibilité des communes à la DSU en remplaçant le critère du potentiel financier par un potentiel financier élargi intégrant les dotations de péréquation perçues en n-1 (DSU et DNP), et voir ce que cela implique sur le rang de classement et l'éligibilité des communes concernées.

Méthodologie : pour chaque commune de 5 000 habitants et plus, l'indice synthétique est recalculé en remplaçant le potentiel financier par habitant actuel par le potentiel financier « élargi ». Les potentiels financiers moyens des communes entre 5 000 et 9 999 habitants et les communes de plus de 10 000 habitants ont été recalculés. Le rang de classement de chaque commune obtenu avec ce nouvel indice synthétique peut ainsi être comparé au rang de classement actuel de ces mêmes communes. Cela permet d'identifier les communes devenant éligibles ou inéligibles, ou restant éligibles ou inéligibles. Cela permet également de constater l'ampleur des variations de rang de classement, et donc l'impact potentiel (non calculé) sur le montant de DSU reçu.

Données utilisées : Fichier DGCL « critères répartition dotations » 2019

4. Basculement de l'enveloppe de DNP vers la DSU et la DSR

Objectif : évaluer l'impact de la suppression de la DNP et de l'affectation de son montant dans les enveloppes de DSU et DSR

Methodologie : les communes éligibles à la DNP perdent le montant prévu par la répartition de 2019. L'enveloppe est proportionnellement répartie entre la DSU et la DSR. La répartition de l'augmentation est également proportionnellement répartie entre les deux strates de population pour la DSU et les trois fractions de la DSR.

Pour chaque commune ayant perçu de la DSU ou de la DSR en 2019 le montant est augmenté au prorata de la part de la commune dans le montant total. L'écart de montant entre la situation initiale et la nouvelle permet de déterminer si la commune voit sa situation s'améliorer ou se dégrader (à des degrés divers).

Données utilisées : Fichier DGCL « critères répartition dotations » 2019