

# 36 000 COMMUNES

LE MENSUEL DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

DSR : Dotation  
de solidarité  
rurale

Parole à  
**INSITE,**  
ACCÉLÉRATEUR RURAL

**Dossier**

## FINANCES LOCALES : À QUAND LA PÉRÉQUATION ?

DF = Dotation  
forfaitaire

DPEL  
(Dotation  
élu local)

NOTES :

- Finances communales
- Injustice territoriale
- Calcul inégalitaire des dotations
- Une péréquation ingouvernable
- Charge de centralité

**Fenêtre sur  
L'AGRIVOLTAÏSME**



## FINANCES LOCALES : À QUAND LA PÉRÉQUATION ?

Face à la devise « Un urbain = Deux ruraux » adoptée par l'AMRF pour dénoncer l'échelle logarithmique utilisée pour le calcul de la dotation de base de la DGF, le législateur ne cesse d'y opposer l'existence de mécanismes de péréquation, censés répondre à l'égalité d'autonomie des collectivités locales. Mais les chiffres et les faits sont têtus, et l'inégalité de traitement entre les communes rurales et urbaines constitue toujours le socle de la vision que se fait l'État des principes de justice territoriale.

Le principe d'attribution par l'État de dotations et de fonds de compensation aux collectivités locales – ce que l'on nomme globalement les « concours de l'État » – découle des mesures de décentralisation et de transfert de compétences qui se sont progressivement affirmées au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Ce transfert, destiné à garantir l'exercice de l'autonomie locale tel qu'il s'est imposé à l'échelle internationale, par exemple dans la *Charte européenne de l'autonomie locale* du Conseil de l'Europe adoptée en 2014, repose sur un principe de subsidiarité qui garantit aux collectivités locales une triple autonomie de fonctionnement aux plans politique (représentants élus), administratif (compétences propres) et financier (capacité à bénéficier de ressources propres, alimentées par la fiscalité locale et les dotations). Comme le rappelle le géographe Samuel Depraz (voir entretien pages suivantes), les collectivités assument ainsi un double rôle de service de proximité et de représentation de l'État auprès des citoyens, et pour garantir l'ensemble de ces missions, les concours financiers de l'État au profit des collectivités locales (communes, intercommunalités, départements, régions) n'ont cessé de progresser entre leur mise en place, en 1976, et les années 2010, avec un pic de 70,5 milliards d'euros en 2013, dont une Dotation globale de fonctionnement (DGF) à 41,5 milliards d'euros (DGCL, 2018) – cette DGF étant le principal instrument de financement des collectivités, aux côtés des impôts locaux. Récemment, les débats se sont focalisés sur la contrainte budgétaire forte imposée par l'État qui, en s'engageant dans la réduction de son déficit, a imposé aux collectivités une réduction nette de leurs dotations, avec un retour aux niveaux de 2003, vers 63,5 milliards d'euros en 2017, dont une DGF

ramenée à 30,9 milliards d'euros. Si cette réduction autoritaire des concours financiers de l'État a entraîné une contraction immédiate des budgets d'investissement des collectivités (- 45 % de ressources en moyenne sur la période 2013-2017), elle a masqué les profondes inégalités de traitement qui perdurent d'une commune à l'autre, et tout particulièrement entre des communes rurales majoritairement sous-dotées, par rapport à des communes urbaines qui restent avantagées, à l'abri derrière la complexité des mécanismes de compensation.

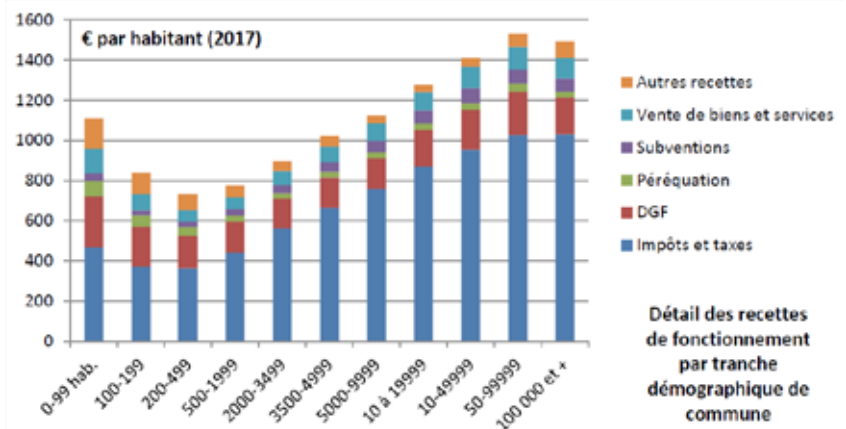
### MOTION COMMUNE DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS SUR LA FISCALITÉ LOCALE

Alors que le projet de loi de Finances pour 2020, en cours d'examen, intègre une réforme de la fiscalité locale encore inaboutie, et que l'impôt économique local semble remis en cause par le Gouvernement et des organisations patronales, les associations d'élus, demandent :

1. Que l'engagement gouvernemental de compensation de la suppression de la taxe d'habitation « à l'euro près » soit effectif.
  2. Qu'une loi de Finances dédiée spécifiquement aux collectivités territoriales et au financement des services publics locaux permette aux parlementaires de débattre en connaissance de cause, dès 2020
  3. Que la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation soit poursuivie et menée à bien dans les meilleurs délais.
  4. Que cessent les déclarations visant à remettre en question la fiscalité économique locale.
- Retrouvez la motion en version intégrale sur notre site : [www.amrf.fr](http://www.amrf.fr)

Une fois tous les dispositifs cumulés, les municipalités de la tranche démographique allant de 200 à 3 500 habitants sont les moins bien financées par l'État, en termes de dotation de fonctionnement, disposant en tout de 151 à 161€ par habitant, contre 180 à 214€ par habitant pour toutes les autres tranches démographiques. Or il s'agit aussi des collectivités ayant le moins de ressources fiscales propres, puisque les impôts locaux et autres ressources propres (ex : redevances, contraventions, etc.) ne représentent que 620€ par habitant en moyenne, contre 1121€ pour les communes de plus de 3 500 habitants. Cette double inégalité se couple d'une sensibilité très différenciée des communes à la variation des dotations, puisque les concours de l'État représentent en moyenne 24% du budget de fonctionnement des communes de moins de 3 500 habitants, et jusqu'au tiers pour les plus petites, contre 16% pour les autres. Il est souvent objecté qu'en ce qui

### RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES PAR STRATE DE POPULATION



Source : DGCL, 2018, *Les finances des communes en 2017*. Extrait de : DEPRAZ S. (2019), *Justice spatiale et ruralité, mémoire d'habilitation à diriger des recherches*, Université Jean Moulin / Lyon III (à paraître), avec l'aimable autorisation de l'auteur.

concerne l'investissement, les transferts de l'État (FCTVA, DETR en particulier) sont plus en faveur des petites communes (123€ par habitant pour les strates de moins de 3 500 habitants, contre 96€ pour les autres). Cependant le total cumulé des recettes (fonctionnement + investisse-

ment) reste toujours déséquilibré en faveur des plus grandes communes. Qui plus est, la réduction des dotations aux communes a principalement affecté les investissements depuis 2012, donc l'avantage relatif des plus petites communes s'est réduit dans ce domaine.

## La réforme de la fiscalité locale accentue les inégalités

Alors que le Gouvernement ne cesse de se vouloir rassurant envers les communes rurales pour leur expliquer que le mécanisme de compensation mis en place à l'occasion de la suppression de la taxe d'habitation (TH) leur sera favorable, l'analyse des effets dominos de la réforme invite pourtant à l'extrême vigilance. Luc Waymel, maire de Drincham (59) et vice-président de l'AMRF, a fait ses comptes et se montre très prudent sur les effets collatéraux de la suppression de la TH. En effet, celle-ci va disparaître du calcul du potentiel fiscal et en conséquence « plus le taux de l'impôt perdu est élevé, plus le potentiel fiscal de l'année suivante augmente. Donc une collectivité à taux de TH élevé (qu'elle va perdre) va voir son potentiel fiscal de l'année suivante augmenter et elle percevra moins de DGF » affirme Luc Waymel. En effet, en agissant sur le potentiel fiscal, qui influe directement sur le calcul du potentiel financier utilisé pour calculer le montant des dotations, la réforme de la TH aura des conséquences sur nombre de composantes de la DGF

(DSR, DNP, FPIC, SDIS, DSC, etc.). Selon Luc Waymel, « la réforme de la TH risque d'occasionner 1 849 pertes de DSR cible, soit 18,5% des communes ».

Le coefficient correcteur, dont le Gouvernement vante les avantages à court terme pour de nombreuses communes rurales, risque donc au contraire d'occasionner des pertes de dotations importantes à moyen terme. C'est en substance ce que montre une étude menée par l'Institut Paris Région (ex-IAU) à l'échelle de la région Ile-de-France. En effet, le coefficient correcteur est prévu pour faire évoluer à la hausse ou à la baisse, le produit de la part départementale de foncier bâti dévolu à chaque commune, afin qu'elle retrouve en 2021 le montant de fiscalité sur les ménages qu'elle aurait perçu en l'absence de réforme. Mais, par la suite, le coefficient correcteur pourrait pénaliser les communes surcompensées. Conjointement à ce que montre Luc Waymel, les auteurs de l'étude mettent en évidence que « une partie de la croissance des bases fiscales de ces communes viendrait alimenter les communes en situation de sous-compensation ». À moyen terme, ce sont donc encore et toujours les grandes communes urbaines qui seront favorisées, et la parole de l'État, décrédibilisée.

# Les finances communales, un facteur d'injustice territoriale

ENTRETIEN

**SAMUEL DEPRAZ**

Maître de conférence en Géographie à l'Université de Lyon (Jean Moulin - Lyon III). Spécialiste de l'aménagement de territoires ruraux, il est l'auteur de *La France des marges - Géographie des espaces « autres »*, Armand Colin, 2017, 288 p.



## Comment a émergé la problématique des inégalités dans vos travaux sur les mécanismes de dotation aux collectivités locales ?

Le principe des dotations aux communes repose sur plusieurs mécanismes. Cette architecture, relativement complexe, intègre plusieurs différenciations fondées sur l'appréciation du caractère « rural » ou « urbain » d'une commune. Et c'est précisément dans l'introduction de ce critère qualitatif dans la répartition des financements aux collectivités locales que se pose la question d'une forme d'injustice.

La première distinction de la sorte apparaît dans le mode de calcul de la dotation de base, laquelle constitue le cœur de la DGF des communes. Cette dotation de base est établie en fonction de la taille des communes, en partant d'un montant forfaitaire de 64,46€ par habitant pour toute municipalité de moins de 500 habitants ; puis le montant augmente régulièrement en fonction d'une progression logarithmique pour atteindre un plafond de 128,93€ par habitant pour les municipalités de 200 000 habitants et plus. Autrement dit, un habitant d'une petite commune rurale de moins de 500 habitants compte pour la moitié d'un habitant d'une grande commune urbaine. L'arbitraire de cette décision a été plusieurs fois critiqué par les élus ruraux, dont l'AMRF, mais le législateur a estimé que : « la différence qui peut malgré tout subsister entre les communes rurales et les communes urbaines en termes de DGF par habitant est justifiée par les charges de centralité que ces dernières assument ».

## Cette réponse ministérielle est-elle justifiée ?

La « fonction de centralité » est un élément de langage qui revient à plusieurs reprises dans le calcul des dotations : dans la dotation de base, avec des montants majorés en

faveur des plus grandes communes ; dans les correctifs de la DGF, avec une part « ville-centre » destinée aux centralités administratives ; et dans le système de péréquation introduit depuis 2005 (notamment dans la DSR fraction « bourg-centre »). Il est souvent avancé que de nombreuses infrastructures, dont les coûts sont portés par la ville-centre (ex : salles de sport, bibliothèques, piscines, etc.), bénéficient en réalité à tout un bassin de vie, donc aux communes rurales environnantes.

Mais cet argument témoigne en réalité de l'application d'un modèle de hiérarchisation spatiale de type « centre-périphérie », hérité d'une lecture duale et centralisatrice du territoire formulée au cours du XX<sup>e</sup> siècle, pourtant largement critiqué depuis une quarantaine d'années. Les relations de hiérarchisation sont, en effet, bien plus complexes que cela et relèvent d'une logique fractale : autrement dit, elles ne dépendent pas directement de la taille des communes, mais bien plutôt du rapport de leur différence démographique. Une commune de 2 000 habitants peut ainsi assumer de nombreuses fonctions de centralité pour son environnement rural, lorsqu'une commune de 10 000 habitants peut évidemment se situer en banlieue d'une unité urbaine bien plus vaste, et n'avoir ainsi aucune fonction de centralité. Enfin, selon les situations locales, la gestion de certaines infrastructures a été transférée à l'échelon intercommunal, ce qui peut en partie vider de son sens l'idée d'une différenciation des dotations communales en fonction des services réellement assumés pour les autres communes. Il n'est en tout cas plus possible, à tout le moins, d'appliquer une règle univoque en la matière.

Un habitant d'une commune rurale de moins de 500 habitants compte pour la moitié d'un habitant d'une grande commune urbaine

## Existe-t-il de véritables correctifs permettant d'assurer une péréquation équitable ?

Cet écart de dotation de base a en effet tout de même été rapidement modifié par des dispositifs de réajustement, notamment pour permettre aux plus petites communes d'assumer les charges de gestion de leur territoire qu'elles n'avaient pas les moyens d'assurer

avec une dotation de base aussi faible. Ont donc été ajoutés des correctifs surfaciques, ainsi que des mécanismes compensatoires et de garantie qui forment au final, avec la dotation de base, la dotation forfaitaire des communes. On a également tenu compte de la population non-permanente des communes, ou « population DGF », qui permet d'ajouter à la population légale 1 habitant fictif par résidence secondaire, ainsi que du caractère touristique des

communes (« dotations tourisme »), mais aussi d'une « part ville-centre » pour des villes à fonctions administratives.

Mais plutôt que de revenir sur le biais de départ qu'introduisait le mode de calcul de la dotation forfaitaire, le législateur s'est enfermé dans la logique initiale en préférant imaginer des mécanismes compensatoires supplémentaires au profit des communes les plus fragiles. Une péréquation qui monte certes en puissance depuis son introduction dans la DGF, en 1993, mais le dispositif ne saurait rectifier complètement l'injustice initiale – il n'est d'ailleurs conçu que comme un supplétif réservé aux seules communes précaires. Or cette péréquation a curieusement été une fois encore dissociée en deux logiques distinctes : l'une – la dotation de solidarité urbaine – pour les communes de plus de 5 000 habitants ; l'autre – la dotation de solidarité rurale – pour celles de moins de 20 000 habitants, avec par conséquent un seuil de recouvrement possible pour la fraction de communes comprises entre 5 000 et 20 000 habitants. Surtout, la diversité de ces critères témoigne d'une préconception différente des fonctions dévolues aux communes « rurales » ou « urbaines », et mêle de manière peu cohérente des critères d'ordre social à des critères d'ordre territorial ou administratif, qui n'ont guère leur place ici, puisqu'ils sont normalement déjà intégrés au calcul de la dotation de base.

## En quoi cette distinction urbain/rural se révèle-t-elle inégalitaire ?

Cette hétérogénéité, conjuguée à des effets de seuils démographiques multiples, rend le dispositif trop complexe pour être gouvernable, et ne rectifie pas le différentiel rural/urbain. Certes, les deux formes de dotations de solidarité vont préférentiellement au profit des communes les moins riches : le potentiel fiscal des communes soutenues est en moyenne de 590 € par habitant, contre 2034 € pour les autres : l'objectif de soutien aux populations fragiles est donc respecté. Cependant, la dotation de solidarité urbaine apporte un complément moyen de 80,50 € par habitant aux communes qui en bénéficient alors que les formes cumulées de dotation de solidarité rurale n'apportent qu'un complément moyen de 42,70 € par habitant. À nouveau se répète l'écart de prise en compte des habitants en fonction d'un présupposé de localisation rurale ou urbaine.

Certes, on ne doit pas négliger l'addition d'un dernier mécanisme de péréquation – national cette fois (la DNP) – mais qui ne représente que 6 % du total de la DGF et le correctif de la DNP reste minime (17,20 € par habitant). Mais surtout, cette péréquation – tout comme les précédentes – est calculée en fonction du niveau moyen de potentiel financier de la strate démographique de chaque commune : autrement dit, on ne se

On essaie de rectifier tant bien que mal les conséquences d'un problème plutôt que de tenter d'en régler les causes

réfère pas à la richesse moyenne des communes françaises, mais bien à des classes de taille, ce qui laisse admettre l'idée que les référentiels puissent être différents selon que la commune est grande ou petite. En somme, et d'une manière générale, on en reste à un palliatif : on essaie de rectifier tant bien que mal les conséquences d'un problème plutôt que de tenter d'en régler les causes.

## Quelles propositions formuler face à cette distribution inéquitable des ressources, au détriment des espaces et des populations rurales ?

Plutôt que d'entrer dans le détail des mécanismes fiscaux actuels, qui ne sont plus manipulables que par les spécialistes en finances locales, il s'agit d'attirer l'attention sur la répartition spatiale globale des dotations et autres concours de l'État et d'en revenir aux principes fondateurs d'un juste soutien aux territoires.

Dans l'idéal, une dotation de base fixe par habitant DGF (indépendante de tout critère de centralité, de seuil démographique ou d'une quelconque progressivité des montants liée à la taille des communes) complétée par une dotation surfacique devraient suffire pour établir la DGF. La complexité des calculs internes à chaque dotation, qui cumulent et croisent actuellement des critères hétérogènes et des effets de seuil multiples, tout en provoquant des effets contradictoires entre dotations distinctes (annulations, amplifications), empêche tout pilotage précis du mécanisme de concours de l'État. Cela entraîne une défiance des administrés à l'encontre d'une mécanique fiscale opaque et mal maîtrisée, sinon par l'expertise interne du ministère des finances.

Enfin, il s'agit de mettre en œuvre un mécanisme de péréquation national, fondé sur le revenu médian municipal – c'est-à-dire avec abandon des moyennes par strate – et appuyé sur le seul revenu médian des populations municipales. La politique de la ville a sur ce point montré l'exemple : la définition des quartiers prioritaires, autrefois assise sur une batterie d'indicateurs, a été remplacée par un unique indicateur de concentration de la pauvreté. De la même manière, les dotations aux communes peuvent être modulées non par un indicateur de potentiel financier par strate, mais par une référence nationale unique à la richesse médiane des habitants : c'est là le seul différentiel qui soit moralement universel et incontestable, au contraire des seuils démographiques ou des fonctions de centralité, ou de tout autre critère d'ordre matériel. Un mécanisme de péréquation même très offensif est permis par l'article 13 de la Constitution, qui rappelle que pour « les dépenses de l'administration une contribution commune est indispensable » et « qu'elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ». ■