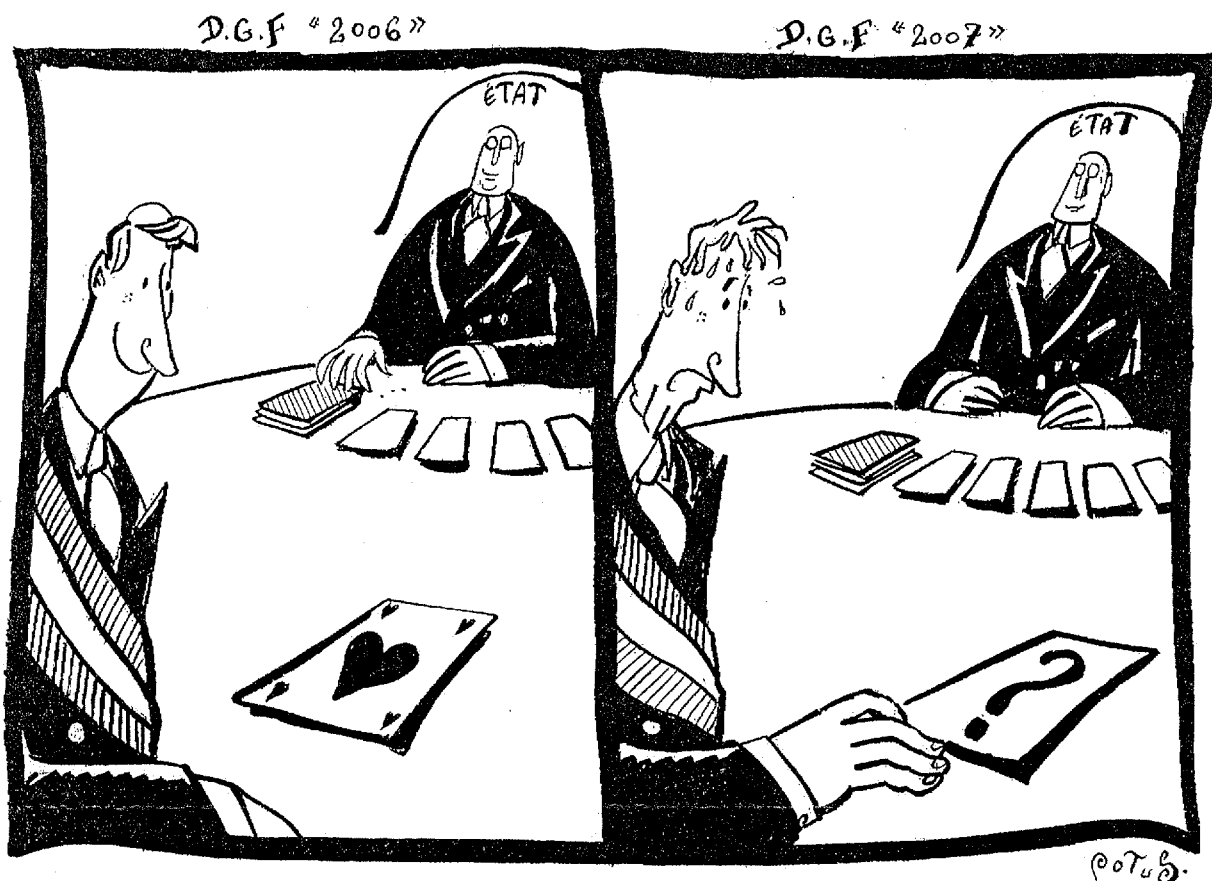


Dotations de l'État

Horizons incertains pour les ressources des communautés

Si 2006 préserve l'évolution des dotations intercommunales, les incertitudes sont beaucoup plus grandes pour 2007.

C'est dans ce contexte que le Comité des finances locales a procédé à la répartition de la DGF pour 2006. Première partie d'un dossier qui sera complété dans le prochain numéro par un regard sur le rôle péréquateur de l'intercommunalité.



En ce début d'année se profile pour les groupements intercommunaux un horizon bien incertain : réforme de la taxe professionnelle les privant à court terme – en particulier les communautés à TPU – d'un levier fiscal essentiel, gel des dotations versées par l'État, annoncé lors de la conférence nationale des finances publiques reprenant les préconisations du rapport Pébereau quant à la participation des collectivités locales à l'équilibre des finances publiques... Plus globalement, et pour l'ensemble du secteur local, on assiste à une inquiétante recentralisation des ressources des collectivités locales qui remet en

cause leur autonomie financière et les place sous dépendance de l'État. C'est dans ce contexte que le Comité des finances locales (CFL) a procédé, début février, à la répartition de la dotation globale de fonctionnement pour 2006. Un moment attendu par les communautés.

Un contexte particulier

En effet, cette année, le CFL disposait d'une pleine marge de manœuvre, contrairement à l'année passée où l'évolution de certaines dotations avait été fixée en amont dans le cadre de la loi de finances. C'était le cas notamment de la dotation forfaitaire

des communes et de la dotation de compensation de la suppression de la part salaire dont les évolutions sont identiques. Par ailleurs, le montant global de l'enveloppe de DGF (38,098 milliards d'euros) bénéficiait d'indices économiques favorables (+ 2,73 % sur l'enveloppe totale) et d'une importante majoration provenant de la régularisation de la DGF 2004. Ces bons résultats permettaient en particulier d'alimenter les dotations d'intercommunalité et les dotations de péréquation communales, en dépit de la contrainte spécifique que la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale >>>



Eric Julia
Directeur Sud
de Ressources
Consultants
Finances

Les conditions de répartition de la DGF au profit des départements et des communes ont, depuis quinze ans, connu de nombreuses modifications relatives aux critères servant à répartir les dotations de péréquation. Paradoxalement, les débats nombreux sur la dotation d'intercommunalité ont peu porté sur les critères de péréquation, le CIF et le potentiel fiscal constituant, depuis 1999, les deux piliers « consensuels » de la péréquation entre groupements. Le débat sur la DGF intercommunale est polarisé sur les enveloppes, les catégories de bénéficiaires et les règles de garantie. Il a rarement été un débat sur la nature et la pertinence des critères à mettre en œuvre.

Une péréquation entre groupements ne peut pas faire l'économie d'une correction des inégalités de ressources : le potentiel fiscal ne saurait donc être « absent » des mécanismes de la péréquation. De ce point de vue, la réduction du poids relatif de cet indicateur depuis 2005 (la dotation de péréquation pèse 70 % des crédits contre 85 % précédemment) a fait baisser le degré de redistribution de la DGF, les plus fortes progressions de DGF constatées en 2005 bénéficiant souvent aux communautés les mieux pourvues en bases de TP.

Faut-il conserver le CIF, ou faut-il envisager son remplacement ? Le conserver, c'est poursuivre l'incitation à mener une politique quantitative de transferts. Ne peut-on consi-

dérer que l'intercommunalité est entrée dans une phase suffisante de maturité, le territoire national étant globalement couvert, permettant de renouveler les principes sur lesquels sont assises les péréquations entre groupements ? Ne peut-on considérer que la péréquation au sein d'une catégorie de groupements est devenue une péréquation entre territoires, entre agglomérations, entre espaces ruraux et prendre en compte alors des critères traduisant l'inégale distribution des moyens mobilisables pour faire face aux contraintes de production des services publics locaux ? N'est-il pas temps de transformer une incitation au « volume d'activité intercommunale » en une véritable stratégie de réduction des inégalités territoriales ? Peut-on continuer à « recycler » en DGF intercommunale non péréquatrice (compte tenu du rôle prépondérant du CIF) des crédits qui, s'ils avaient été distribués aux communes, auraient contribué à corriger les inégalités de richesse entre les territoires, via la DSU, la DSR et la DNP ?

Poser cette question conduit nécessairement à réfléchir aux critères de répartition de la DGF des groupements. De nouveaux critères devraient, dans un tel contexte, s'approcher de ceux prévalant pour la DSU ou la DSR. Mais, ce faisant, n'est-ce pas à une globalisation des dotations communales de péréquation actuelles, sous l'égide du groupement que l'on assisterait ? Si cette voie était choisie, n'entraînerait-elle pas une nécessaire réorganisation financière et institutionnelle au sein des territoires intercommunalisés eux-mêmes ?

La réforme de la TP remet en cause le potentiel fiscal

La répartition des dotations de l'État aux collectivités locales repose, pour partie, sur l'évaluation de leur niveau de richesse. Cette péréquation verticale s'organise, depuis longtemps, autour de la notion de potentiel fiscal qui mesure la richesse théorique d'une collectivité en appliquant sur ses bases le taux moyen national de sa catégorie.

Déjà fortement critiquée dans son utilisation, en raison de la vision partielle qu'elle apporte – la richesse fiscale d'une communauté ne traduisant pas forcément

l'importance des charges qu'elle doit assurer (c'est le cas des communes fiscalement riches mais socialement pauvres) –, la notion même de potentiel fiscal est remise en cause par la réforme de la taxe professionnelle.

En effet, cette réforme, en introduisant un plafonnement absolu des cotisations de TP des entreprises, a pour effet direct de réduire l'autonomie fiscale des collectivités. A très court terme, la progression des bases de TP conjuguée à l'abaissement du plafonnement fixé à 3,5 %

de la valeur ajoutée, devrait aboutir à la généralisation du plafonnement des bases de TP sur l'ensemble du territoire. Les collectivités n'auront plus en conséquence la possibilité d'agir sur leur taux de taxe professionnelle.

La non-représentativité du potentiel fiscal

Dans ces conditions, le potentiel fiscal, qui évalue le niveau de richesse d'une collectivité au regard de l'importance de ses bases de taxe professionnelle et mesure pour cha-

cune d'entre elles le produit fiscal théoriquement mobilisable, n'est plus représentatif.

Ainsi, avec la réforme de la taxe professionnelle, un groupement disposant de bases importantes de taxe professionnelle, mais très majoritairement plafonnées, verra ses marges de manœuvre fiscales très fortement réduites. Il deviendra très difficile de le considérer comme « riche » au regard des critères nationaux de péréquation. Il apparaîtra difficile de le pénaliser par rapport à des groupements disposant de bases

fiscales plus faibles, mais faiblement plafonnées.

C'est dans cet esprit que l'ADCF se mobilise pour adapter la notion de potentiel fiscal à ce nouveau contexte. L'enjeu est important pour les communautés, dans la mesure où le potentiel fiscal continue d'être la référence majeure pour le calcul de la dotation de péréquation qui représente 70 % de la dotation d'intercommunalité.

C.D.