

## A la découverte des charges de centralité

- 17 décembre 2021 -

Nous sommes usuellement confrontés à la question des charges de centralité lors de nos démarches d'accompagnement à la mise en œuvre d'un pacte financier et fiscal.

Il faut noter en premier point qu'il n'existe pas de définition légale de cette notion.

### **Les charges de centralité : Quelle définition?**

On entend par charges de centralité, les principaux services supportés par les villes centres qui bénéficient à plus que leurs habitants. Les habitants sont définis comme les personnes résidant sur le territoire de la commune et pas tous ceux qui y ont une activité.

Les charges de centralité peuvent être considérées comme des externalités positives procurées aux autres communes, puisque les habitants de ces communes profitent de services pour un coût nul, ces services étant intégralement financés par l'impôt acquitté par les habitants de la ville centre.

Ces charges de centralité peuvent paraître évidentes, lorsque un important service de type service culturel, petite enfance, équipement sportif... est mis en œuvre sur une seule commune, mais bénéficie à une population s'étendant bien au-delà du territoire communal voire intercommunal.

A ce titre, il n'existe officiellement aucun niveau minimum de population à partir duquel l'on peut parler de commune supportant des charges de centralité.

Aussi, une commune de 500 habitants peut être considérée comme pôle de centralité dans un ensemble intercommunal constitué de communes très peu peuplées, car elle dispose d'un groupe scolaire et d'un équipement sportif non présents sur les communes voisines.

La même commune, dans un ensemble intercommunal composé de multiples communes disposant chacune d'un stade de football et d'une école, ne pourra être caractérisée comme porteuse de charges de centralité. La situation est donc spécifique à chaque territoire d'étude, et au-delà même de celui-ci, il est important de considérer son contexte géographique général.

## A la découverte des charges de centralité

- 17 décembre 2021 -

### Les charges de centralité sont-elles reconnues par l'Etat?

Il existe une reconnaissance du niveau des charges, dans les dotations allouées par l'Etat et les fonds de péréquation tel que le FPIC.

En effet, que ce soit au sein de la dotation forfaitaire ou du calcul du FPIC, le niveau de la population pris en compte est corrigé d'un coefficient qui oscille entre 1 et 2 selon la population regroupée (entre 500 et 200 000 habitants pour la dotation forfaitaire ; entre 7 500 habitants et 500 000 habitants pour le FPIC).

On peut citer également la fraction bourg centre de la dotation de solidarité rurale, attribuée aux communes dont la population est supérieure à 15% du total de la population du canton.

Ces dotations ou mécanismes ne peuvent toutefois se suffire à eux-mêmes, puisque chaque territoire est spécifique et doit donc trouver une réponse adéquate à ses caractéristiques. Au-delà de la reconnaissance du caractère croissant des charges supportées, en fonction de la taille démographique de la commune, les mécanismes actuels ne traitent pas directement et complètement des charges de centralité. En effet, les modalités retenues pour déterminer la fraction bourg centre de la dotation de solidarité rurale se limitent aux seules caractéristiques du bourg centre. La zone de rayonnement, la population concernée, les enfants pouvant fréquenter quotidiennement les services du bourg centre, sont autant de données qui n'entrent pas dans le calcul.

### Quelles solutions s'offrent aux territoires pour prendre en considération les charges de centralité et les atténuer ?

Pour dépasser les limites des mécanismes en vigueur, il existe un dispositif régi par le Code Général des Collectivités Territoriales, celui du pacte financier et fiscal.

Ce dernier a pour finalité de réduire les inégalités de ressources et de charges sur un territoire, via des débats entre représentants des communes, qui peuvent porter sur :

- Les efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences,
- Les règles d'évolution des attributions de compensation,
- Les politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire
- La répartition des prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

## A la découverte des charges de centralité

- 17 décembre 2021 -

Obligatoire sur les EPCI signataire d'un contrat de ville, le pacte financier et fiscal est facultatif sur les autres EPCI, mais est de plus en plus mobilisé pour définir une stratégie financière et fiscale à l'échelle du territoire. Outre la réduction des inégalités, il permet également à l'ensemble des élus de définir les modalités de mise en œuvre de leur projet de territoire.

Il existe plusieurs situations auxquelles nous pouvons être confrontés lorsque l'on traite des charges de centralité. Ces situations appellent des solutions spécifiques, selon que l'on soit confronté à un service communal ou communautaire.

Historiquement, il y avait pour les communes dotées de charges de centralité un décalage entre la fiscalité potentiellement levée et le niveau des charges à supporter. Lorsque la taxe professionnelle a été transférée à l'intercommunalité, les communes ont perdu la dynamique sur celle-ci. Ce facteur a renforcé les difficultés communales, en venant s'ajouter au fléchissement de la croissance des dotations, intervenu sur la seconde partie des années 2000, puis à leur chute dans les 10 dernières années. Quand bien même ces communes ont pu maîtriser l'évolution de leurs charges pour la limiter au maximum, les pertes de dotation de l'Etat, associées à des recettes moins dynamiques et une attribution de compensation figée, ont induit l'apparition d'un effet de ciseaux et de fortes tensions sur l'épargne. Ces communes fragilisées ont fréquemment aujourd'hui un niveau de pression fiscale largement supérieur aux autres communes de leur territoire.

Si le choix communal est de conserver la gestion de ces charges de centralité, il convient d'en évaluer les parts directes et indirectes (services supports) et de proposer une refacturation entre communes bénéficiaires du service. C'est le cas par exemple de la compétence scolaire pour laquelle certaines communes refacturent aux communes d'origine des enfants accueillis un coût unique, permettant de couvrir les charges supportées. L'intercommunalité peut aussi accompagner la commune dans la prise en charge de ces dépenses, via la mise en œuvre d'une fraction de l'enveloppe de la dotation de solidarité communautaire, destinée à financer ces charges, ou encore par le versement de fonds de concours en fonctionnement et/ou en investissement.

Dans le cas où l'équipement/compétence a été transféré à l'intercommunalité, il peut être considéré par raccourci que des efforts ont déjà été réalisés par le territoire. Le transfert de ce service/équipement préexistant et l'affirmation de sa fonction de centralité, est cohérent avec le rôle conféré à l'intercommunalité.

## A la découverte des charges de centralité

- 17 décembre 2021 -

Cependant, il est essentiel de contrôler la méthode d'évaluation du transfert de compétence/équipement utilisée historiquement. En effet, le principe d'évaluation de droit commun des transferts de compétences/équipements, prévue par l'article 1609 nonies C, abouti à neutraliser par l'attribution de compensation chaque transfert de compétence. Une commune ayant initialisé le service sur le territoire se trouve donc pénalisée sur son attribution de compensation, alors que des communes n'ayant pas transféré de charges verront quant à elles le service être développé par l'intercommunalité sans impact sur leur attribution de compensation.

Une logique alternative peut être retenue, en considérant que la commune a préfiguré le service intercommunal et qu'à ce titre, elle ne doit pas voir son attribution de compensation impactée à hauteur de l'intégralité du coût supporté, mais uniquement à hauteur, par exemple, du niveau de sa population dans le total de la population du territoire communautaire.

Une autre solution pourrait consister à fiscaliser le coût du service lors de son transfert à l'intercommunalité. L'intercommunalité augmenterait alors ses taux tandis que la commune qui transfère le service réduirait les siens. Solution permettant alors une correction fiscale des inégalités qui existent aujourd'hui entre les communes.

### **Y'a-t-il atténuation des effets pour la ville supportant les charges de centralité du fait que les habitants des communes alentours la fréquentent ?**

Nous sommes régulièrement confrontés à la remarque suivante : la population des communes situées aux alentours du pôle de centralité fait vivre ce dernier.

Les charges de centralité font partie intégrante des fonctions urbaines des communes centre. Toutefois, ces fonctions urbaines ne se caractérisent pas uniquement par des services publics locaux, mais également par des services d'Etat (fonctions régaliennes), ou encore, bien évidemment, par l'activité développée par le tissu d'entreprises privées/commerciales.

Ces services profitent effectivement pour partie à la commune centre, via les impôts locaux (taxe sur le foncier bâti). Mais ils profitent également à l'ensemble du territoire via la communauté qui perçoit, en sus de la fiscalité économique (cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), la taxe sur le foncier bâti.

## A la découverte des charges de centralité

- 17 décembre 2021 -

Aussi, vis-à-vis de cette problématique, il est généralement intéressant de quantifier, sur l'ensemble du périmètre intercommunal, le décalage entre les recettes perçues par chaque commune et leurs charges supportées rapportées à l'habitant, pour mettre à jour le poids de la centralité. Ainsi, nous avons régulièrement constaté que l'épargne (différence entre recettes et charges de fonctionnement) est moindre dans les villes caractérisées par des charges de centralité que dans celles n'en supportant pas, car les recettes tirées de ces fonctions de centralité sont généralement inférieures aux charges de ces mêmes fonctions. L'exercice de recalcul des recettes de fonctionnement théoriques de la commune, en appliquant le taux moyen pondéré du territoire, peut aussi permettre de mettre en avant l'effort consenti par la commune pôle de centralité pour supporter ses dépenses spécifiques.

Outre son intervention lors de la mise en œuvre de pacte financier et fiscaux, la question des charges de centralité peut également être soulevée lors de la réalisation du *rapport quinquennal sur l'évolution des charges transférées*, exercice qui tout comme la mise en œuvre ou la refonte du pacte, est d'actualité sur bon nombre d'EPCI. Nous traiterons de ce second sujet très prochainement.

**Pour plus d'information, contactez Adel KARMOUS par téléphone au 06 30 11 60 86 ou par mail [adel.karmous@stratorial.fr](mailto:adel.karmous@stratorial.fr)**