

LA RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION : un nouveau souffle pour la réduction des inégalités territoriales ?

Étude réalisée par des élèves administrateurs
territoriaux INET-CNFPT

Magali Caumon, Romain Le Borgne, Erwan Hetet,
Olivier Wolf et Manuel Zamora

Institut national des études territoriales
Promotion Salvador Allende

Mars 2012

PRÉFACE

Mais qu'est-ce qui a bien pu pousser cinq élèves administrateurs à se pencher durant plusieurs mois sur ce dossier alors que la scolarité de l'Institut national des études territoriales est déjà particulièrement dense entre les cours, les stages, les études particulières ?

Surtout, retenir le thème de la péréquation, sujet technique s'il en est, ne constitue pas le cœur des connaissances que doivent réunir les futurs hauts fonctionnaires locaux, dont la formation est par nécessité plus généraliste, mais seulement une des cordes à leur arc territorial.

Déjà, deux élèves avaient planté les premières banderilles en organisant un atelier sur le sujet lors des entretiens territoriaux de Strasbourg de décembre 2011, projet qui a réuni près de 200 praticiens et dont les retours ont été plus que positifs.

La raison de cet engagement est pourtant manifeste. La péréquation, définie comme la réduction des inégalités de ressources et de charges, se trouve en effet au cœur des problématiques qu'aura à rencontrer un manager territorial.

Comment assurer la cohésion sociale, la qualité du service public si les plus pauvres ne disposent pas d'une capacité financière minimale ? Comment augmenter leurs revenus, dans un contexte qui n'a jamais été aussi tendu, sans demander un effort de solidarité à ceux qui disposent d'un peu plus de confort financier ? Cette question ne me semble d'ailleurs pas se restreindre aux seuls territoires...

Certes, ce travail n'a pas l'ambition d'inventer la péréquation du XXI^{ème} siècle, laissons cette tâche aux universitaires et spécialistes, mais, modestement, de diagnostiquer les enjeux, d'analyser les intérêts et forces en présence, de tracer tout simplement la petite histoire de cette réforme si nécessaire à une décentralisation assumée.

C'est en cela que cette étude me paraît pouvoir satisfaire la curiosité des lecteurs tant les professionnels que ceux simplement intéressés par la chose financière locale.

Bonne lecture.

Jean-Marc Legrand
Directeur de l'INET

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I) ENJEUX ET DÉCLINAISONS DE LA PÉRÉQUATION.....	7
1-1) Des principes directeurs aux critères d'établissement de la péréquation	7
1-2) La traduction évolutive de la péréquation en France	10
1-3) Les mécanismes de péréquation dans les pays membres de l'UE et de l'OCDE	16
II) CRITÈRES ET PERFORMANCE DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE.....	33
2-1) Construction des critères des dotations.....	33
2-2) La performance péréquatrice des concours de l'Etat.....	51
2-3) Les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle	58
III) PÉRÉQUATION HORIZONTALE : LA FABRIQUE DE LA DÉCISION POLITIQUE	65
3-1) Le fonds départemental de péréquation pour les droits de mutations à titre onéreux (DTMO)	65
3-2) Les fonds départementaux et régionaux de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	72
3-3) Les fonds de péréquation communaux et intercommunaux	76
3-3-1) <i>Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)</i>	77
3-3-2) <i>Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)</i>	88
IV) REGARDS CROISÉS DE PERSONNALITÉS QUALIFIÉES	91
IV-1 Alain Guengant – Directeur de recherche au CNRS	92
IV-2 Eric Julla – Directeur général « Ressources Consultants Finances »	104
IV-3 Franck Claeys – Association des Maires des Grandes Villes de France.....	111
IV-4 Nicolas Portier / Claire Delpech - Association des Communautés de France	113
IV-5 Michel Klopfer – Céline Bacharan - Cabinet Michel Klopfer	115
IV-6 Jean-Christophe Moraud / Sandy Fréret - Association des Départements de France.....	117
IV-7 Olivier Landel - Association des Communautés Urbaines de France.....	119
IV-8 Philippe Laurent - Association des Maires de France.....	121
EN GUISE DE CONCLUSION.....	123
BIBLIOGRAPHIE	127

INTRODUCTION

La loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 portant loi de finances pour 2012 précise la teneur des nouveaux mécanismes de péréquation horizontale esquissés en 2010 et 2011 tout en ajustant la péréquation verticale. Le retentissement des débats parlementaires qui ont jalonné l'adoption de l'article 58 du PLF 2012 souligne les enjeux sous-tendus par la mise en marche d'une révolution pour les finances locales. En effet, jusqu'à très récemment, et malgré quelques exceptions comme les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ou le fonds de solidarité pour les communes d'Ile-de-France, la solidarité financière entre territoires était essentiellement descendante en ce qu'elle était articulée par et dans le budget de l'Etat.

L'objectif de cette étude conduite par cinq élèves administrateurs territoriaux est de dresser un panorama de l'existant avant de proposer un décryptage de la réforme en apportant un éclairage aux débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la LFI pour 2012. En effet, le déploiement des nouveaux dispositifs de péréquation financière ne peut se comprendre sans un bref examen de l'histoire contemporaine des relations financières qu'entretiennent l'Etat et les collectivités locales. Sa compréhension nécessite également un effort de contextualisation. Le présent rapport se propose de mettre en perspective le nouveau mécanisme de péréquation avec ceux adoptés par les plus grands Etats membres de l'OCDE et de l'Union européenne en vue d'apporter un éclairage comparatiste.

Le renforcement des mécanismes de péréquation horizontale doit être également analysé à l'aune d'un contexte marqué par les contraintes d'équilibre des finances publiques et de compétitivité des entreprises du pays. Ainsi, l'introduction de la péréquation horizontale tire d'une part les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle qui a redessiné la carte des inégalités de ressources et de potentialités de développement. D'autre part, elle s'inscrit dans la continuité de la loi de programmation pluriannuelle pour les finances publiques (2011-2014) qui gèle le versement des dotations en valeur 2010. Ce gel des valorisations s'est traduit par l'élargissement du périmètre des dotations d'ajustement et conséquemment par une inflation de la péréquation verticale dont le financement par les collectivités elles-mêmes se substitue peu à peu à l'abondement par le budget de l'Etat.

Par ailleurs, le présent rapport s'attache à définir la portée de la péréquation horizontale. Les dispositifs adoptés par les lois de finances pour 2010, 2011 et 2012 concernent l'ensemble des catégories de collectivités locales et les groupements de communes. Ainsi, les régions et les départements sont contributeurs et/ou bénéficiaires du fonds de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée (FPCVAE) lorsque seuls les départements sont concernés par le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FPDMTO). Les communes et leurs établissements de coopération intercommunale voient quant à eux leur solidarité renforcée par le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et l'extension du fond de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF). Le tableau récapitulatif des fonds de péréquation et de leurs montants¹ est désormais le suivant :

	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation verticale (7074 M€)	Dotation de péréquation des régions - 183 M€	Dotations de fonctionnement minimale (DFM) - 558 M€	Dotation d'intercommunalité - 2590 M€	Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) - 1311 M€
		Dotations de péréquation urbaine (DPU) - 825 M€		Dotations de solidarité rurale (DSR) - 852 M€
Péréquation horizontale	Fonds de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises régionale (à compter de 2013*)	Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux départementaux - 440 M€	Dotations de solidarité communautaire (DSC) Facultative	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) - 210 M€ prévus en PLF 2012
		Fonds de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (à compter de 2013*)	Fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales - FPIC (à compter de 2012*) - 250 M€ prévus en PLF 2012	Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) - part communes défavorisées** - 456 M€
				Fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales - FPIC (à compter de 2012*) - 250 M€ prévus en PLF 2012

¹ Extrait du jaune budgétaire 2012 consacré aux relations financières avec les collectivités

La péréquation horizontale² représentera donc 16% de l'enveloppe totale consacrée spécifiquement à la réduction des inégalités en 2012. A horizon 2016, dans le cadre d'une montée en puissance du dispositif, cette proportion atteindra près de 25%. Une lecture positive permet ainsi d'afficher un triplement des sommes consacrées à ce mode de péréquation.

	Avant réforme	2012	2016
Péréquation horizontale	636	1 356	2 166
dont FPIC	0	250	1 000
dont FSRIF	180	210	270
dont DMT0	0	440	440
dont FDTP	456	456	456
Péréquation verticale	7 074	7 074	7 074
TOTAL	7 710	8 430	9 240
% horizontale / verticale	8,2%	16,1%	23,4%

Toutefois, ce montant apparaît particulièrement faible lorsqu'il est rapporté à l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités³. Il représente moins de 4% à horizon 2016. Se dégage alors le sentiment qu'une somme d'énergie a été consacrée à un résultat particulièrement modeste. Que l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités a été changée pour que rien ne change.

Si ce dernier argument n'apparaît pas dénué de fondement, il est *a contrario* possible de considérer que certaines lignes ont été enfoncées et les avancées obtenues apparaissent porteuses d'avenir. Ainsi la proposition du Sénat d'évoluer vers une logique de résultats plutôt que de moyens par le ciblage d'un niveau minimum d'inégalité acceptable donne peut être une idée du sens que prendra le développement de la péréquation dans les années à venir.

Les nombreuses réformes des finances locales qui ont marqué la dernière décennie ne peuvent que laisser circonspect quant à leur objectif. Qu'elles soient présentées comme une rationalisation des dépenses publiques locales ou comme une amélioration de l'équité, elles apparaissent à la fois inabouties et peu lisibles. Dès lors, il est légitime de s'interroger sur le nouveau souffle apporté au système de péréquation existant. La consécration de la péréquation horizontale constitue-t-elle un point de départ pour une réelle réduction des inégalités ou au contraire un point d'arrivée marquant l'extrémum de ce qu'il est possible de faire en termes de solidarité financière territoriale ?

L'adoption de dispositifs horizontaux se combinant avec les mécanismes verticaux préexistants n'était pas assurée d'emblée. Les débats parlementaires ont d'ailleurs mis en exergue certaines tentations d'en repousser (voire d'enterrer) la mise en œuvre. Il est à cet égard toujours instructif d'observer les clivages qui étaient moins politiques que catégoriels. Un compromis s'est ainsi avéré nécessaire pour avancer. La seule issue permettant de rendre acceptable une telle réforme, dont on ne peut nier qu'elle impactera les équilibres financiers des collectivités contributrices, était de lisser la montée en charge du prélèvement. Sa réalisation, fortement balisée par de nombreux travaux préparatoires dont il convient de souligner la grande qualité, s'affiche en pointillé.

C'est dans ce contexte que le présent rapport s'attache en premier lieu à analyser l'architecture des mécanismes de péréquation en vigueur avant de la mettre en regard avec les modèles étrangers (1). En second lieu, il s'agit d'interroger la construction des critères des dotations de péréquation et la performance de celles-ci dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle (2). En troisième lieu, le retour sur les débats parlementaires qui ont jalonné la consécration de la péréquation horizontale vise à éclairer la fabrique de la décision politique (3). Enfin, le regard croisé des experts interrogés contribue à mettre en regard les résultats obtenus avec les objectifs annoncés ainsi qu'à sérier les zones de risques et conséquemment de progrès (4).

² Hors fonds de péréquations des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée dont il n'est pas aujourd'hui possible d'estimer un montant

³ 59.6 Milliards hors subventions, dégrèvements et compensations des transferts en 2012

I) ENJEUX ET DÉCLINAISONS DE LA PÉRÉQUATION

La péréquation apparaît comme un outil indispensable pour les collectivités dont les ressources sont faibles ou les charges trop importantes. Mais prendre aux collectivités riches pour redistribuer aux moins bien loties, c'est aussi une certaine remise en cause de l'indépendance, voire pour certains de la libre administration, des collectivités locales. Dès lors, les définitions de la péréquation sont débattues, ses déclinaisons multiples et sa teneur conflictuelle (1). En effet, les mécanismes de péréquation peuvent s'organiser selon une logique verticale ou horizontale, deux conceptions non exclusives l'une de l'autre. La péréquation verticale se traduit par des versements par l'Etat aux collectivités territoriales, avec des dispositifs de dotations supplémentaires pour celles dont les ressources sont inférieures à des seuils définis. Le modèle horizontal repose lui sur une solidarité financière entre collectivités d'un même niveau, les plus riches versant à un fonds une partie de ces ressources en vue d'alimenter les ressources des moins favorisées. Si la France a d'abord privilégié la péréquation verticale, cette dernière s'est vue peu à peu complétée par des mécanismes horizontaux (2). Les enjeux autour de la péréquation demeurent ainsi très discutés dans le nouveau contexte institutionnel et financier des collectivités territoriales. Un aperçu des autres modèles de solidarité financière à l'étranger permettra ainsi de mettre en perspective le système français (3).

1-1) Des principes directeurs aux critères d'établissement de la péréquation

De l'étymologie latine *paroequarer*, qui signifie « égaliser », les différents modèles conservent l'esprit (tendre vers davantage d'égalité entre les territoires) plutôt que la lettre (égalisation des ressources). En effet, les inégalités entre collectivités territoriales sont inévitables, dans l'espace – notamment du fait de la concentration des assiettes fiscales⁴, mais aussi des différences démographiques, sociales et économiques - et dans le temps, en fonction des évolutions fiscales et plus largement des évolutions économiques des territoires. Ainsi, le rapport Durieux indique que les écarts de ressources fiscales sont de l'ordre de un à deux pour les régions, de un à sept pour les départements et de un à plus de mille pour les communes⁵. Ceci traduit une hétérogénéité des territoires, due à une certaine spécialisation économique, mais ne correspond pas pour autant à des différences fondamentales en termes de besoins des populations. Dès 1978, J.Kobielski montrait que les politiques publiques locales connaissent un socle commun assez étendu⁶. Ceci correspond à une demande des citoyens en éclairage, transport, d'assainissement et de structures scolaires. L.Davezies explique ainsi « qu'en dépit de fortes différences de bases fiscales, on dépense à peu près le même montant d'argent public local par habitant, en moyenne, dans les départements français »⁷. L'objectif a priori consensuel de la péréquation serait donc de corriger ces inégalités en termes de bases et de produit fiscaux entre les collectivités. Mais sur quels critères, dans quelle mesure, et comment ?

Le premier versant de cette correction des inégalités est le critère des charges. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a confirmé cette approche avec un article 1^{er} qui mentionne que la politique nationale d'aménagement du territoire « réduit les écarts de richesse entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges »⁸. Dans cette conception, la péréquation est un mécanisme de support aux collectivités pour répondre aux besoins de la population, avec un montant dépendant des particularités d'un territoire. Le Conseil constitutionnel a validé cette appréciation dans une déclaration de conformité de 2004 soulignant la nécessité de tenir compte « des charges supportées par les départements ruraux au titre de la gestion de l'espace, et de celles pesant sur les départements urbains au titre des difficultés sociales »⁹. M. Bouvier ne dit pas autre chose, estimant que la péréquation doit favoriser « une harmonisation de l'espace »¹⁰.

⁴ Rapport du commissariat au plan de 2004, A. Guengant et G. Gilbert, annexe VII, p .5

⁵ Rapport Durieux de Mai 2010, Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises, p. 27 - 47

⁶ J. Kobielski, 1978, Tendances politiques des municipalités et comportements financiers locaux, Revue d'économie régionale et urbaine, n°4, p. 479-503.

⁷ L. Davezies, 2008, La République et ses territoires – la circulation invisible des richesses, La République des idées, Seuil, p.99.

⁸ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire.

⁹ Conseil constitutionnel, 29 Décembre 2004, n° 2004-511 DC, Loi de finances pour 2005

¹⁰ « Repenser la péréquation financière comme un outil de bonne gouvernance », article de M. Michel Bouvier dans le n° 10 de la revue de la DATAR « Territoire 2020 », juillet 2004.

La difficulté tient alors dans l'appréciation quantitative des charges en question. Si elles apparaissent comparables seulement entre des collectivités d'un même niveau de compétences, difficile de dégager des critères de charges objectifs. La garantie d'un certain niveau de service public est suggérée par certains, comme N. Jacquet¹¹, mais ceci n'engage-t-il pas le choix des citoyens ? La péréquation viendrait alors présupposer le choix politique, la décision devancer l'approbation.

Les ressources constituent le second vecteur d'établissement de la péréquation. En la matière, les différences entre collectivités sont notables et ne proviennent pas forcément d'un choix politique. La base de la péréquation est alors la circulation de ressources entre collectivités, avec une logique de répartition financière. La péréquation articule donc deux conceptions, celle de la dotation, qui revient à donner les moyens d'assumer une certaine cible de service public, et celle de la répartition, qui vise davantage à assurer à chaque collectivité un certain capital de départ à partir duquel elle pourra financer ses priorités d'action publique librement choisies.

On retrouve le débat entre égalité et équité, où la conception égalitaire envisage la répartition initiale de manière identique pour les collectivités de niveau similaire. Dans cette acception, la péréquation fait figure d'égalité des chances entre les territoires : chacun peut décider du financement d'activités particulières et adaptées à son territoire. On retrouve ici les préceptes rawlsiens du « voile d'ignorance » précédant la détermination individuelle : au départ, chaque collectivité dispose d'un pécule financier comparable et l'utilisera selon son bon vouloir, ce qui donnera lieu à des inégalités de situations territoriales pour les citoyens.

Une seconde répartition devrait alors intervenir à l'issue des choix publics ; il s'agirait de fournir aux collectivités les moins bien loties (par exemple, avec un fort taux de chômage et de personnes éligibles au RSA sur le territoire) une nouvelle dotation qui vienne corriger les inégalités en termes de charges, tout en préservant une certaine différence. On perçoit ainsi la conception « répartition » de la péréquation. Ce versant plus équitable se veut intégratif des différences de situation entre les collectivités, et envisage celles-ci non comme le résultat de certains choix politiques, mais bien comme une contrainte dont il faut tenir compte dans le versement des dotations.

D'après une étude comparative de l'institut Thomas More en 2010, la plupart des 11 pays étudiés sont caractérisés par une frontière « poreuse » entre la dotation relevant d'un objectif de financement d'un service public et la dotation visant à donner un capital de départ équivalent aux différentes collectivités d'un même niveau. Les transferts entre niveaux de gouvernement visent généralement à corriger « le déséquilibre entre compétences d'un échelon et produit fiscal attribué à ce même échelon »¹². Une version à double-face nécessaire mais pas consensuelle pour autant.

D'après C. Tiebout¹³, dans un système d'hypothèses restrictives de mobilité parfaite des capitaux et des agents, ces derniers effectuent leur choix de localisation géographique en fonction de l'assortiment biens collectifs locaux / impôts proposé par les différentes collectivités locales. La péréquation viendrait alors atténuer les différences néfastes de cet arbitrage pour les territoires les moins performants. Les disparités de ressources proviennent principalement de l'inégale répartition de la richesse fiscale, et principalement de l'imposition sur l'activité économique. En 1991, G. Gilbert et A. Guengant estimaient déjà que « l'inégale concentration spatiale des entreprises explique près de 90% des disparités de potentiel fiscal et constitue à ce titre la source quasi-exclusive d'inégalité de richesses taxable entre les communes »¹⁴ ; vingt ans plus tard, cette situation n'a pas fondamentalement changé, y compris depuis la réforme de la taxe professionnelle¹⁵.

¹¹ Nicolas Jacquet, 2004, revue de la DATAR Territoires 2020, Juillet 2004, n°10, p.5

¹² Institut Thomas More, rapport présenté à la commission des finances du Sénat le 22 Juin 2010, « Quelles perspectives pour la péréquation en France après la suppression de la taxe professionnelle? Étude comparative des mécanismes de péréquation dans 11 pays de l'OCDE », p.10-15.

¹³ Charles Mills Tiebout, 1956, A Pure Theory of Local Expenditures, *The Journal of Political Economy*, p. 416-424.

¹⁴ Guy Gilbert, Alain Guengant, 1991, La fiscalité locale en question, ed. Montchrestien, p.110.

¹⁵ Rapport Durieux de Mai 2010, Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises.

Dès lors, la correction des disparités fiscales, au nom d'une certaine conception de la justice sociale et de l'égalité des citoyens, ne vient-elle pas pénaliser la recherche de performance et d'attractivité économique des collectivités ? N'est ce pas là un refus de l'autonomie fiscale des collectivités, et plus largement de leur libre administration, pourtant inscrite dans la Constitution¹⁶ ?

En 2009, l'Observatoire des finances locales rappelait que l'autonomie financière s'apprécie au niveau de chaque catégorie de collectivités (régions, départements, communes) et pas par collectivité prise individuellement¹⁷. La « part déterminante » correspond au niveau de ressources propres de 2003, soit 60,8% pour les communes et EPCI, 58,6% pour les départements et 41,7% pour les régions. Il s'agit d'une acceptation des disparités entre les collectivités en termes de niveau de ressources propres. Dans l'absolu, une commune prise individuellement peut n'avoir une part de ressources propres que de 10%, dès lors que les autres sont caractérisées par une part largement supérieure qui amène la moyenne générale au dessus du seuil de 60,8%. La loi organique de 2004 sur l'autonomie financière des collectivités locales a précisé que les ressources propres correspondent aux "impôts localisables", ceux qui permettent à chaque collectivité "de bénéficier du dynamisme de l'assiette propre à son territoire"¹⁸, sans pour autant pouvoir en moduler le taux. L'autonomie fiscale demeure donc très encadrée, et les ressources propres relativement indépendantes des politiques fiscales locales.

Ceci pose la question du montant optimal, s'il existe, de péréquation. Dans leur rapport d'information de 2010 au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation, les sénateurs Jacques Mézard et Rémy Pointereau insistent sur la nécessité de réfléchir aux limites à ne pas dépasser « pour mettre en œuvre un dispositif de péréquation efficient »¹⁹, c'est-à-dire répondant à l'exigence de justice sociale entre les collectivités sans pour autant pénaliser les collectivités « vertueuses » en termes d'attractivité économique et de performance fiscale. Entre les lignes, il faut également lire la nécessité de ne pas « sanctionner » les collectivités attentives à une bonne gestion budgétaire pour distribuer les fruits économiques et fiscaux aux collectivités étant peu rigoureuses en la matière. Il s'agit donc, sans tomber dans du pur assistanat démobilisateur, de déterminer un seuil minimal en dessous duquel une politique péréquatrice ne serait plus efficace pour les collectivités bénéficiaires ainsi qu'un plafond au dessus duquel les collectivités contributrices seraient détournées de s'engager dans des dispositifs favorisant l'attractivité économique de leur territoire. Le montant du prélèvement peut en effet avoir un effet dissuasif, *a contrario* stimulant, dans l'incitation au développement.

Cette recherche d'un niveau optimal de péréquation renvoie aux travaux d'Arthur Laffer²⁰, économiste qui pose le principe selon lequel la corrélation positive entre taux d'imposition et Produit Intérieur Brut (PIB) devient négative à partir d'un certain niveau qui correspond à un seuil de désincitation des acteurs économiques à produire de la richesse (« trop d'impôt tue l'impôt »). Le niveau général de la péréquation pose la même problématique : la concurrence entre les territoires, en vue d'une attractivité économique et par conséquent de ressources supérieures doit-elle être encouragée ou au contraire endiguée ? Il s'agit d'un choix politique fondamental. Si la Constitution stipule que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités les finalités de la péréquation n'en demeurent pas moins floues et imprécises.

Ainsi les prélèvements au titre de la péréquation peuvent tout aussi bien donner lieu à une concurrence économique et fiscale entre collectivités d'un même niveau, avec la recherche d'attractivité économique par des niveaux d'imposition plus réduits si ces prélèvements sont peu élevés, qu'à une absence de véritable recherche de développement ou de rattrapage économique si ceux-ci s'avèrent très élevés.

¹⁶ Article 72 de la Constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

¹⁷ Rapport de l'Observatoire des finances locales de Juillet 2009, « Les finances locales en 2009 ».

¹⁸ Loi organique du 29 Juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

¹⁹ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation par MM. Jacques Mézard et Rémy Pointereau, enregistré à la présidence du Sénat le 23 Février 2010, p.35

²⁰ Article de Jude Wanninski, *National Affairs*, « Taxes, revenues and the Laffer curve ».

Les critères de prélèvements et de redistribution au titre de la péréquation vont donc devoir s'articuler entre différentes conceptions et contraintes. Le choix entre potentiel fiscal et potentiel financier n'est pas anodin, et traduit une certaine appréciation de la richesse des collectivités. Le potentiel fiscal sert généralement de critère de péréquation, dans la mesure où il constitue une photo quantitative de la richesse *potentielle* des collectivités en termes de fiscalité et d'imposition, à un moment donné. Il vient différencier les collectivités d'un même niveau à partir de leurs bases, indépendamment des exonérations décidées. La décision de la collectivité en matière de taux est neutre, ce qui traduit une vision plus économique que politique.

Quant au potentiel financier, il comprend le potentiel fiscal et plusieurs dotations supplémentaires qui viennent alimenter les ressources d'une collectivité. Cette profondeur en fait une traduction moins orientée vers le potentiel que sur la réalité des richesses. Le périmètre de ce potentiel fait débat, dans la mesure où plus il est approfondi, plus il correspond à des versements liés à la situation économique et financière de la collectivité. S'il traduit une réalité plus précise et objective de la situation économique et financière, le potentiel financier d'une collectivité est donc peu consensuel en tant que référentiel de péréquation. Le potentiel fiscal est plus neutre dans sa conception, bien qu'il corresponde à une appréciation *a minima* de la richesse potentielle d'un territoire²¹.

La teneur du critère de charges fait également débat. Faut-il prendre en compte des données relativement neutres comme la densité et la population, ou introduire des critères plus dynamiques mais aussi plus complexes, tels que l'accessibilité aux services (réseaux, wifi,...), les qualifications de la population active, ou encore l'attractivité (centre universitaire par exemple) ? Cette seconde option donnerait une autre ampleur à la péréquation, et traduirait la prééminence d'une conception de ce qu'un territoire doit être en mesure de proposer à ses habitants, soit une conception plus politique.

Ainsi, la péréquation doit d'abord faire l'objet d'une définition de sa finalité. Pourquoi corriger les inégalités de ressources entre les collectivités ? Elle ne sera jamais trop importante ou trop faible dans l'absolu, mais bien par rapport à une conception de ce que doit représenter la libre administration des collectivités territoriales ainsi que le niveau des inégalités socialement acceptables. Les critères d'établissement de la péréquation et leur évolution vont ainsi permettre la concrétisation d'une certaine conception du rapport entre collectivités territoriales, de leur richesse et de leurs besoins.

1-2) La traduction évolutive de la péréquation en France

Les dispositifs de péréquation peuvent différer en termes de principes et de structuration, ce qui leur donne une portée politique majeure. La France n'échappe pas à ces débats, et a d'abord privilégié la péréquation verticale avant de s'orienter vers davantage d'horizontalité. Ces deux modes sont non exclusifs l'un de l'autre, et peuvent même s'entremêler. La rigueur de la norme d'évolution des dotations de l'Etat fait apparaître au grand jour le financement de la péréquation verticale comme une ponction sur les dotations des collectivités. L'accroissement de la redistribution concomitant au gel de l'enveloppe normée, conduit ainsi à prélever des montants qui pouvaient avoir eux-mêmes une fonction péréquatrice. La péréquation verticale ne serait donc in-fine qu'un précipité de péréquation horizontale ce qui modifie le terme de la relation financière Etat-collectivités.

Si l'aide de l'Etat à certains territoires du royaume connaissant des difficultés en termes de ressources existait déjà sous l'Ancien régime, la péréquation connaît une tentative de législation plus approfondie au début du XIXème siècle, dans un contexte de contraintes budgétaires. Pour faire face aux dépenses cadastrales croissantes, la loi des finances de 1808 est venue autoriser l'addition à la contribution foncière d'un trentième. Du Puynode²² explique qu'en 1813, 9 000 communes comprenant près de 12 millions d'hectares avaient ainsi été cadastrées. La loi du 20 mars 1813 ordonna alors une péréquation entre tous les cantons cadastrés du même département. Cette décision souleva de nombreuses réclamations, du fait des approximations dans les évaluations de revenus : « la proportion de ces évaluations au revenu réel variait de commune à commune, et la vérité, toujours faussée, l'était dans une mesure extrêmement variable.

²¹ A. Guengant, 1991, le potentiel fiscal mesure-t-il correctement la richesse fiscale des communes ? Annuaire financier des collectivités locales, tome 11, p5-21.

²² Du Puynode, *De la Monnaie, du Crédit et de l'Impôt*, 1863.

En présence de ces inégalités, on renonça dès 1814 à persister dans la voie où l'on avait tenté de s'engager, et les cantons cadastrés reprirent pour 1815 les contingents qu'ils avaient eus en 1813 ». Mais cette tentative de péréquation verticale de l'impôt marqua une rupture, et fut d'ailleurs renouvelée en 1818. Même si elles furent infructueuses, ces tentatives symbolisent la volonté du législateur de prendre en compte les différences de ressources entre les communes dans la redistribution des revenus. D'après E. Hély d'Oissel²³, la volonté des gouvernements du milieu du XIX^{ème} siècle était de parvenir à une péréquation verticale via des allègements d'impôts pour les communes les moins bien loties; malheureusement, la situation budgétaire de l'Etat n'a jamais permis l'introduction de telles mesures.

La première politique de péréquation, mise en place par la loi de finances pour 1951, correspondait à une logique de redistribution horizontale : elle consistait à prélever, au profit des communes les plus pauvres, une part du produit de la « taxe locale ». Depuis cette première réforme, plusieurs politiques éparées de correction des disparités entre collectivités territoriales ont été proposées, mais sans trouver une concrétisation budgétaire. Pour V. Chomentowski²⁴, le premier mouvement moderne de péréquation en France débute plus de dix ans après, en 1964, avec des débats sur la taxe locale et ses différences entre les communes. Ces différences empêchaient les moins bien dotées d'assurer un certain niveau de service public et ce manque allait à l'encontre de la volonté politique d'alors de favoriser une harmonisation entre les territoires. De plus, les élus locaux insistaient sur la nécessité de mettre en place une véritable autonomie locale, notamment à partir du levier fiscal.

En 1965, une commission d'étude des finances locales, présidée par V. Bourrel, est alors intronisée. Son objectif est d'anticiper la suppression de la taxe locale et les mécanismes de substitution qui pourraient être introduits, notamment en vue d'assurer aux communes à la fois une certaine autonomie fiscale et le financement des services publics de proximité. Le rapport de cette commission préconisa la mise en place d'un versement forfaitaire sur les salaires pour les communes et les départements²⁵. La loi du 6 Janvier 1966 vint alors supprimer la taxe locale sur les ventes au détail, conformément à la législation européenne en matière de taxation sur le chiffre d'affaires (introduite en 1967), et introduire une taxe sur les salaires dont 85% étaient alloués aux communes et aux départements, principalement en fonction de la population²⁶. Mais dès 1968, la taxe sur les salaires fût supprimée et on lui substitua le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS)²⁷, qui ne présentait alors aucune logique péréquatrice.

Ces vingt premières années d'après-seconde guerre mondiale traduisent ainsi la volonté de développer des mécanismes d'harmonisation de l'offre de services publics entre les territoires, des débats sur les moyens financiers pour y parvenir, mais aussi l'absence de concrétisation budgétaire de cet objectif. Le véritable établissement de la péréquation demeure donc la création de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) en 1979, pour les communes et certains de leurs groupements. Dans sa conception, la DGF reprend plusieurs éléments du rapport d'Olivier Guichard « Vivre ensemble » de 1976²⁸. Celui-ci préconise, outre la modification du rapport entre Etat et collectivités territoriales, la clarification des compétences de chacun et la coopération intercommunale, une réforme fondamentale des finances locales.

En effet, il propose d'octroyer aux communes le vote des taux des impôts locaux, et de remplacer les subventions étatiques par un système de dotations globales ; le montant de ces dernières serait établi à partir de la population et du potentiel fiscal (indicateur de richesse), sans supplément de l'Etat. La démarche vise ainsi à coupler l'autonomie des communes (critique sévère de la conception française de l'Etat central) avec un niveau de ressources attribué en fonction d'indices de charge (population) et de richesse (potentiel fiscal).

²³ E. Hély d'Oissel, La rénovation du cadastre et la péréquation de l'impôt foncier, Revue des Deux Mondes, T.3, 1874.

²⁴ Victor Chomentowski, article « 50 ans après le début de la péréquation : où en est-on et comment préparer l'avenir ? », Pouvoirs locaux N°88, 2011, p. 30.

²⁵ Rapport de la Commission d'études des finances locales à Monsieur le Premier Ministre. Président : M. Vincent Bourrel. Rapporteur général : M. Jacques Toutain. Imprimerie nationale, 1965.

²⁶ Loi n°66-10 du 6 Janvier 1966.

²⁷ Loi du 29 Novembre 1968

²⁸ Rapport d'Olivier Guichard, 1976, Vivre ensemble, Documentation française

Dans la loi du 3 janvier 1979²⁹, cette recherche d'un équilibre entre autonomie des collectivités et garantie d'un financement minimal pour tous s'est traduite par la mise en place d'une dotation à deux volets : une dotation forfaitaire à hauteur de 57,5% du total, afin d'assurer une continuité avec le système antérieur pour chaque commune (montant proportionnel aux sommes touchées en 1978 au titre de l'attribution de garantie du VRTS, du fonds d'action sociale, de la taxe afférent aux spectacles, de la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général de la collectivité, voire de l'allocation compensatrice), et une dotation de péréquation englobant le reste de la DGF (42,5%).

Cette seconde dotation comporte deux parts : une première (20% du total de la dotation de péréquation) est versée en fonction du nombre d'habitants, majorée ou minorée par la moitié de l'écart entre le potentiel fiscal de la commune et le potentiel moyen du groupe démographique. Le système est alors assis sur quinze strates. Dès lors que ce dernier atteint le triple du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate démographique, la commune ne reçoit plus rien. La seconde part (22,5%) est établie proportionnellement aux recettes tirées des impôts ménage: la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Des concours particuliers sont également institués, à un taux de 5% de la DGF, modulables jusqu'à 6% par le CFL. Ils visent des catégories de collectivités déterminées : les communes de moins de 2 000 habitants, les communes touristiques, et les communes centres d'une entité urbaine, reçoivent une dotation du fait de leurs contraintes particulières. Ceci correspond à une forme de péréquation à partir de critères de charges.

Le montant global de la DGF correspondait alors à un prélèvement sur le montant prévisionnel de la TVA nette ; le taux fixé initialement à 16,5% traduisait ainsi une logique de partage de l'impôt économique entre l'Etat et les collectivités, ces dernières pouvant profiter pleinement de la croissance économique dont elles étaient également les actrices. Il est à noter que la dotation forfaitaire, du fait de son assise sur l'attribution de garantie, reprenait un mécanisme de péréquation verticale à partir d'un critère de charges assis sur la population. En effet, la base de 53 francs par habitant est conservée et son actualisation est prévue. Ainsi, la DGF introduit des mécanismes de péréquation à partir de l'imposition économique, premier élément de différenciation entre les territoires en termes de richesse. Le législateur a donc tenu à reprendre deux indices pour l'attribution de ses dotations : un critère de charge (nombre d'habitants) et un critère de ressources (potentiel fiscal, impôts perçus). Il a également prévu le passage à 55% du montant global pour la dotation forfaitaire pour 1980. Cependant, il faut relativiser la différence entre dotation forfaitaire et dotation de péréquation, les deux reprenant des critères similaires dans leur mécanisme d'attribution. On peut donc parler d'amorce de la péréquation, dans la mesure où l'attribution des dotations est assise sur des critères de ressources et de charges, mais que ces mécanismes demeurent peu approfondis (la population n'est pas forcément l'indicateur de charges le plus pertinent) pour un montant global de la DGF relativement faible (environ 30 milliards de francs)³⁰.

La loi du 3 janvier 1979 crée également le Comité des Finances Locales (CFL)³¹, composé d'élus des différentes strates (parlementaires, présidents de conseils régionaux et départementaux, d'intercommunalités, et maire) et de représentants de l'Etat, et qui contrôle la répartition de la DGF et sa répartition entre les différentes sous-dotations. De plus, le CFL est obligatoirement consulté sur tout projet de décret avec des incidences sur les finances locales. Ce comité se penche rapidement sur la nécessité de structurer la DGF non pas de façon uniforme, mais bien plus avec une logique d'adaptation aux nécessités des territoires.

Mais cette architecture montre rapidement ses limites avec les lois de décentralisation de 1982/1983 ; alors que cette DGF correspondait à des versements de solidarité minimale et quasi-similaires par l'Etat aux collectivités locales bénéficiaires, l'installation de ces dernières en tant que collectivités territoriales librement administrées nécessite un renouvellement du cadre financier. D'autant plus que la libre-administration est déjà anticipée comme la libre différenciation, qui nécessite un accompagnement et une solidarité accrue pour les territoires les moins favorisés.

²⁹ Loi n°79-15 du 3 Janvier 1979

³⁰ Patrice Mantz, Michel Ungemuth, 1981, article « Les collectivités locales face à l'environnement économique », Economie et statistique, p.51.

³¹ Loi N° 79-15 du 3 janvier 1979

La loi du 29 novembre 1985³² marquera alors un premier approfondissement de la nécessité de péréquation, avec une prise en compte plus large du potentiel fiscal dans l'attribution de la DGF. En effet, la dotation de base reprend un critère de population mais se voit pondérée par un indice croissant avec la strate démographique, de 1 pour les communes de moins de 500 habitants à 2,5 pour celles dépassant les 200 000 habitants. Ceci marque une rupture avec la logique de compensation fiscale qui prévalait jusqu'alors, et suppose que le montant des charges d'une commune est corrélé au nombre d'habitants de celle-ci. En parallèle de cet approfondissement, la dotation des groupements de communes est établie avec une dotation de base assise sur la population et une dotation de péréquation établie à partir du coefficient d'intégration fiscale. Cette démarche est davantage incitative que péréquatrice, mais l'intégration fiscale étant un vecteur de péréquation indéniable, elle participe indirectement à cet approfondissement. De plus, les concours particuliers sont réduits à deux types de collectivités bénéficiaires, ce qui traduit un centrage sur des collectivités marquées par des charges particulières : les villes touristiques et les villes centres. L'ensemble de cette réforme fait passer l'attribution des dotations de l'Etat en fonction du potentiel fiscal de 22,5% dans le régime de 1979 à 30%, soit une montée en régime du critère de ressources.

Cependant, cette péréquation apparaît bien vite comme encore largement insuffisante pour permettre à de nombreuses communes de faire face à leurs charges. Ainsi, il est décidé de créer des dotations de solidarité pour des collectivités particulières. La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) est introduite par la loi du 13 Mai 1991³³, pour les communes de moins de 10 000 habitants avec plus de 1 100 logements sociaux, ainsi que pour les communes de plus de 10 000 habitants dont le rapport nombre de logements sociaux / population dépasse 11% et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen des villes de plus de 10 000 habitants. Le reversement des crédits, dont la croissance jusqu'à un milliard de francs en 1993 est prévue, se fait en fonction de plusieurs critères : nombre d'habitants, potentiel fiscal, effort fiscal et nombre de logements sociaux. Ceci traduit la volonté d'harmoniser le paysage territorial français et l'offre de services publics dans les différents territoires, et surtout de venir en aide à des collectivités particulièrement touchées par la crise économique et sociale. Mais on ne peut pas encore parler de système cohérent de péréquation verticale : la garantie de progression minimale pour l'ensemble des communes et les concours particuliers voient leur poids croître et ainsi limiter les leviers financiers pour davantage de péréquation en faveur des territoires les moins bien lotis.

La loi du 31 décembre 1993³⁴ va poursuivre la logique de dotations saupoudrées en fonction de critères complexes, tout en essayant de rendre plus lisible l'architecture des dotations versées. La dotation de solidarité rurale (DSR) est créée pour les communes de moins de 10 000 habitants et certains chefs lieux de moins de 20 000 habitants, avec deux parts. La première est versée lorsque la population de la commune représente plus de 10% de celle du canton, avec une répartition en fonction de la population, du potentiel fiscal et de l'effort fiscal. La seconde est attribuée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, avec des versements en fonction de la population, de la longueur de la voirie appartenant au domaine public communal, du nombre d'élèves scolarisés en maternelle, et enfin en fonction de l'écart entre le potentiel fiscal par hectare de la commune et la moyenne de celui des communes de moins de 10 000 habitants. Cette loi de 1993 comprend également un volet structurel : les dotations antérieures (dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation et concours particuliers) sont fondues dans la dotation forfaitaire, attribuée en fonction de la population et de la superficie du territoire ; en parallèle, la dotation d'aménagement regroupe la dotation des groupements de commune, la DSU et la DSR.

Cette nouvelle structuration a le mérite de reconnaître que les dotations antérieures correspondent bien plus à une logique de compensation et de forfait attribués uniformément aux communes, plutôt qu'à un objectif de péréquation. Mais derrière cette façade de clarification de l'architecture globale de la DGF, il faut constater que ces dotations voient leurs objectifs et leur mécanisme d'attribution encore davantage segmentés et divers. Plus que la traduction d'une volonté d'harmoniser l'offre de services publics entre les territoires, il s'agit de l'attribution éparse de compensations financières.

³² Loi N° 85-1268 du 29 Novembre 1985

³³ Loi N°91-429 du 13 Mai 1991

³⁴ Loi N° 93-1436 du 31 Décembre 1993

Cette logique de péréquation – compensation financière va franchir un nouveau cap avec la loi du 4 février 1995³⁵, qui crée le Fonds National de Péréquation. Ce fonds cible principalement deux types de collectivités : en premier lieu, les zones « de revitalisation rurale », qui subissent alors de plein fouet la désindustrialisation du pays. L'objectif est de compenser les pertes de recettes dues aux exonérations de taxe professionnelle décidées pour maintenir l'activité économique de ces territoires ruraux. En second lieu, l'outre mer, avec la « quote-part outre-mer ». Les ressources restantes sont destinées aux communes à faible potentiel fiscal et à faibles bases de taxe professionnelle, dans une même logique de dotation.

Ces réformes des années 90 ont eu le mérite d'affirmer une volonté de péréquation entre les collectivités territoriales. Ainsi, d'après la DGCL, la part consacrée à la redistribution au sein de la DGF a crû de 1,9% en 1993 à 6,66% en 1994, pour augmenter ensuite régulièrement jusqu'à 15,98% en 2003³⁶. Les créations de la DSU et de la DSR ont permis ce développement, cette part comprenant les montants de ces deux dotations, ceux de la DGF des groupements et la dotation de fonctionnement minimal. Pour autant, ces dotations n'avaient pas toujours un effet péréquateur, certaines collectivités bénéficiaires n'étant pas nécessairement parmi les plus pauvres. Ce constat vaut notamment pour la dotation des groupements (plus de la moitié du montant cumulé de ces quatre dotations), avec des agglomérations très intégrées fiscalement qui ont pu bénéficier de ce dispositif en dépit de niveaux d'équipement et d'indicateurs de pauvreté comparables voire favorables par rapport à la moyenne des agglomérations de leur taille. Toutefois, il faut noter que la dotation forfaitaire comporte également une dimension péréquatrice (attribution en fonction du nombre d'habitants). L'ensemble est ainsi difficile à quantifier, et traduit bien plus une montée en régime peu encadrée de la péréquation verticale.

La loi du 30 décembre 2003 de finances pour 2004³⁷ va alors marquer une nouvelle étape de la péréquation par les dotations de l'Etat. La DGF des communes se voit désormais constituée d'une part forfaitaire (répartie en fonction de la population et de la superficie des territoires) et d'une dotation de péréquation regroupant la DSU, la DSR et la DNP. Pour les départements et les régions (nouvelles bénéficiaires de la DGF), une dotation de péréquation est créée. Pour les départements, la dotation de fonctionnement minimal est également revue à la hausse. Quant aux groupements de communes, elle comprend désormais la dotation de compensation (ancienne « part salaires » de la taxe professionnelle et de la dotation de compensation de la taxe professionnelle).

Le montant global consacré à la péréquation au sein de la DGF va ainsi augmenter. D'après le rapport Mézard – Pointereau, celui-ci va passer de 1,54 milliard d'euros en 1998 (9,5%) à 6,27 milliards (15,7%)³⁸. Ce calcul est obtenu à partir de la somme de la DSU, de la DSR, de la DNP, de la dotation d'intercommunalité (dotations des communes et de leur groupement), de la dotation de péréquation des départements, de la dotation de fonctionnement minimal (dotation des départements) et de la dotation de péréquation des régions, rapportée au montant total de la DGF. Cette approche quantifiée demeure donc à nuancer, les effets péréquateurs de ces dotations étant parfois relatifs. Pour les départements, la dotation de péréquation va être abandonnée pour laisser place à un système dual de dotations péréquatrices, avec la dotation de fonctionnement minimale (établie en fonction du potentiel financier et de la longueur de voirie pour les départements ruraux), et la dotation de péréquation urbaine pour les départements urbains (versement en fonction d'un indice synthétique de ressources - potentiel financier et revenu par habitant - et de charges -nombre de bénéficiaires du RMI et des allocations logement -). La logique de compensations financières prévaut et demeure difficile à dépasser. L'attribution de ces dotations de péréquation est caractérisée par une éligibilité large et des critères peu approfondis, la richesse étant établie à partir du potentiel fiscal et les charges davantage à partir de compétences à assumer (exemple du RMI pour les départements) que dans une perspective de prise en compte des différences de besoins entre les collectivités d'une même strate.

³⁵ Loi N° 95-115 du 4 Février 1995, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

³⁶ DGCL, 8 Décembre 2003, annexe 4.1 « Réforme de la DGF – Etat de l'existant en matière de péréquation », p.2.

³⁷ Loi N° 2003-1311 du 30 Décembre 2003 de finances pour 2004

³⁸ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation par Jacques Mézard et Remy Pointereau, enregistré à la présidence du Sénat le 23 Février 2010, p.9.

Un des changements majeurs dans le régime des dotations de l'Etat aux collectivités et pour la péréquation verticale tient à l'indexation de celle-ci. En 1996, un pacte de stabilité a été introduit, avec la mise en place d'une enveloppe regroupant l'ensemble des dotations ayant une indexation spécifique (DGF, DGE, DCTP, etc.) pour une indexation globale. Ceci devait permettre une croissance encadrée des dotations et une certaine garantie de ressources pour les collectivités. Cette indexation de l'enveloppe était égale à l'inflation ; en 1999, ce système est apparu trop restrictif pour financer la montée en compétences des collectivités (notamment pour l'investissement public). Ainsi, le contrat de croissance a été mis en place. Il prévoyait une indexation revue à la hausse, égale à l'inflation majorée d'un tiers de la croissance du PIB. En période de ralentissement économique, puis avec la décision de gel des dotations, la péréquation verticale apparaît alors contrainte. En effet, comme le rappellent les sénateurs Mézard et Pointereau³⁹, « il apparaît que l'alimentation financière des dispositifs de péréquation n'est assurée, depuis 2007, que par une ponction sur le complément de garantie des communes ». Ce constat appelle deux conclusions : tout d'abord, que la péréquation verticale revient désormais à effectuer de la péréquation horizontale. En effet, les prélèvements sur le complément de garantie reviennent à ponctionner l'ensemble des communes pour redistribuer à celles bénéficiant des dispositifs de péréquation à l'intérieur de la DGF. Ensuite, que le modèle historique de péréquation par les dotations de l'Etat est à bout de souffle et ne permet pas une redistribution efficace entre les collectivités, les marges de manœuvre étant désormais très réduites.

Cette situation est pour beaucoup dans la mise en place de fonds de péréquation horizontale. Les fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle (FDPTP), introduits dès 1975⁴⁰, ainsi que le fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF) de 1991⁴¹ ont été des précurseurs. D'un statut de fonds d'appoint, ils ont pu contribuer de façon substantielle pour certaines collectivités dans l'obtention d'un certain niveau de ressources. Les FDPTP ont pour objet de répartir, dans chaque département, le produit de la taxe professionnelle des grands établissements industriels entre la commune d'implantation, les communes proches et les communes défavorisées du département. Ce produit (près d'un milliard en 2007) correspond à la fraction de taxe professionnelle perçue par une commune supérieure à deux fois la moyenne nationale de la base de taxe professionnelle par habitant. Le montant dépassant cette moyenne est écrêté et versé à un fonds départemental. Le Conseil général arrête la liste des communes concernées et gère ce fonds. Mais en dépit de leur vocation péréquatrice, ces fonds se montrent peu efficaces, dans la mesure où ils correspondent davantage à un dédommagement en faveur des communes subissant des nuisances particulières dues à une activité économique qu'à un véritable système de redistribution en faveur des communes les moins bien loties. Quant au FSRIF, il a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France sujettes à des besoins sociaux plus importants et sans ressources fiscales suffisantes. Ce fonds est alimenté par deux prélèvements : un premier sur les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur d'au moins 25% au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région Ile-de-France pour l'année considérée, et un second sur les communes dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à trois fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national. Ce fonds souffre également de mécanismes de garanties de ressources pour les communes qui ont pu être éligibles une année et qui ne le sont plus ensuite ; ainsi, la part réellement péréquatrice du fonds s'en retrouve amenuisée.

Ces constats quant aux limites du modèle de péréquation, un système vertical à bout de souffle, incapable de dégager de nouvelles ressources pour les collectivités les moins favorisées, et des fonds de péréquation horizontale peinant à s'extraire des mêmes pesanteurs, ont conduit le législateur à profondément revoir les dispositifs de péréquation depuis 2009.

La déclinaison française historique de la péréquation semble avoir fait son temps ; l'heure est désormais à la recherche d'une architecture simplifiée et d'une adéquation entre garantie d'un socle de ressources pour tous et soutien discriminant aux collectivités les plus défavorisées. A cet égard, les modèles de péréquation chez nos voisins européens sont riches d'enseignements et pourraient inspirer les réformes de demain.

³⁹ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation par Jacques Mézard et Remy Pointereau, enregistré à la présidence du Sénat le 23 Février 2010, p.19.

⁴⁰ Loi n° 75-678 du 29 Juillet 1975

⁴¹ Loi n°91-429 du 13 Mai 1991

1-3) Les mécanismes de péréquation dans les pays membres de l'UE et de l'OCDE

Hormis le cas extrême des Etats-Unis où aucun mécanisme de péréquation⁴² n'est prévu, la grande majorité des pays cherche à réduire les inégalités territoriales en introduisant des mécanismes de correction financière. Les Gouvernements souhaitent que les conditions de vie de la population soient autant que possible similaires dans les différentes parties du territoire national.

Les systèmes en vigueur dans les Etats membres de l'Union européenne ou de l'OCDE apportent un éclairage comparatif à l'analyse des mécanismes de péréquation français. Au-delà de la présentation du large éventail d'objectifs, de moyens financiers et de modalités pratiques mis en œuvre, il s'agit de mettre en lumière les problématiques soulevées par l'introduction de systèmes péréquateurs. Quel est l'échelon le plus pertinent pour réduire les inégalités ? Sur quel critère d'inégalité est fondée la solidarité territoriale ? Quels objectifs assigner à la péréquation ? Chaque modèle illustre les réponses apportées par chacun des pays observés. Toutefois, ces derniers partagent un même constat : les mécanismes en vigueur ne donnent pas entière satisfaction et doivent être améliorés.

1.3.1. Les profondes dissimilitudes institutionnelles et territoriales qui caractérisent les pays observés ne se traduisent pas par de grandes disparités dans les critères servant de fondement à l'introduction de la péréquation

Si la péréquation constitue une préoccupation commune à tous les pays, elle est l'est à des degrés divers en fonction de caractéristiques territoriales propres qui influent directement sur les ressources dont pourront bénéficier les collectivités et les charges qu'elles devront assumer. Dès lors, au-delà des profondes dissimilitudes institutionnelles, politiques et socioéconomiques quelles sont les inégalités qui déterminent l'architecture et l'introduction de mécanismes de correction ?

D'après une étude comparative des mécanismes de péréquation menée par l'institut Thomas More en 2010⁴³ dans onze pays de l'OCDE, la mise en place de systèmes de péréquation est influencée par trois types de critères :

- l'architecture institutionnelle,
- la part de la fiscalité affectée aux collectivités;
- la spécialisation des budgets sur quelques compétences clefs pour la cohésion nationale.

i) Les Etats observés tendent à concentrer l'effort de péréquation sur le niveau de collectivité infranational le plus important

Le recours à la péréquation s'est imposé aussi bien dans les Etats unitaires très centralisés tels que l'Angleterre que dans les Etats fédéraux à l'instar de l'Allemagne ou encore dans les Etats régionalisés comme l'Espagne et l'Italie. Au sein de ces pays, chaque système territorial répond à un ensemble de contraintes géographiques, démographiques, sociales et historiques spécifiques qui sont au cœur du fondement de la péréquation.

Quel niveau infra étatique privilégier pour réduire les inégalités quand les disparités démographiques et de richesse constituent la raison d'être de la péréquation ?

Lorsqu'est considérée l'organisation institutionnelle des Etats membres de l'Union européenne, il apparaît qu'onze pays disposent d'un seul niveau de collectivités locales. Pour celles-ci la question du choix d'échelon ne se pose pas. Il convient toutefois de noter qu'il s'agit des pays les moins peuplés de l'Europe à 27. Par contre, la question se pose avec acuité dans les neuf pays comptant deux niveaux infranationaux et plus encore dans les sept Etats qui en ont trois. Parmi ces derniers se trouvent les cinq plus grands Etats (de par leur démographie) de l'Union. Il s'agit de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, de l'Espagne et de l'Angleterre.

⁴² Aux Etats-Unis, la péréquation est considérée comme portant atteinte au droit des entités locales

⁴³ Institut Thomas More, rapport présenté à la commission des finances du Sénat le 22 Juin 2010, Quelles perspectives pour la péréquation en France après la suppression de la taxe professionnelle ? Étude comparative des mécanismes de péréquation dans 11 pays de l'OCDE, p. 36 et s.

Population, superficie et organisation territoriale des 27 États membres de l'UE en 2010					
	Population (milliers)	Superficie (km²)	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau	3 ^{ème} niveau
Pays à un niveau de collectivités territoriales					
Bulgarie ¹	7 547	111 002	264 communes	-	-
Chypre ²	804	5 895	378 communes	-	-
Estonie	1 340	45 227	226 communes	-	-
Finlande	5 363	338 145	342 communes	2 régions (région pilote de Kaimuu et province insulaire autonome d'Åland)	-
Irlande	4 476	69 797	114 conseils locaux	-	-
Lettonie	2 239	64 589	119 communes	-	-
Lituanie ³	3 287	65 300	60 communes	-	-
Luxembourg	507	2 586	105 communes	-	-
Malte ⁴	414	316	68 conseils locaux	-	-
Portugal ⁵	10 636	92 152	308 communes	2 régions autonomes (Madère et Açores)	-
Slovenie	2 049	20 273	210 communes	-	-
Pays à deux niveaux de collectivités territoriales					
Autriche	8 370	83 871	2 357 communes	9 États fédérés	-
Danemark	5 546	43 098	68 communes	5 régions	-
Grèce	11 305	131 957	325 communes	13 régions	-
Hongrie	10 000	93 029	3 177 communes	19 comtés	-
Pays-Bas	16 611	41 528	420 communes	12 provinces	-
Rég. tchèque	10 538	78 868	6 250 communes	14 régions	-
Roumanie ⁶	21 431	238 391	3 180 autorités locales	41 départements	-
Slovaquie	5 430	49 034	2 928 communes	8 régions	-
Suède	9 378	449 964	290 communes	20 comtés dont 2 régions pilotes (Skåne et Västra Götaland)	-
Pays à trois niveaux de collectivités territoriales					
Allemagne	81 744	357 027	12 104 communes et villes districts	301 districts ruraux	16 États fédérés
Belgique	10 883	30 528	589 communes	10 provinces	6 communautés et régions
Espagne	46 073	505 997	8 116 communes	52 provinces	17 communautés autonomes dont 2 à régime total
France ⁷	64 812	632 834	36 682 communes	100 départements	26 régions
Italie	60 468	301 336	8 094 communes	110 provinces	20 régions dont 5 à statut spécial
Pologne	38 191	312 685	2 478 communes	379 comtes	16 régions
Royaume-Uni ⁸	62 195	243 820	406 autorités locales	28 comtés	3 nations "divoies" (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord)
TOTAL UE 27	501 636	4 409 047	89 699 communes et autorités locales	1 125 collectivités intermédiaires ou régionales	104 régions

Quel échelon est à l'origine des inégalités les plus flagrantes ? Quel niveau est le mieux à même de réduire les écarts constatés ?

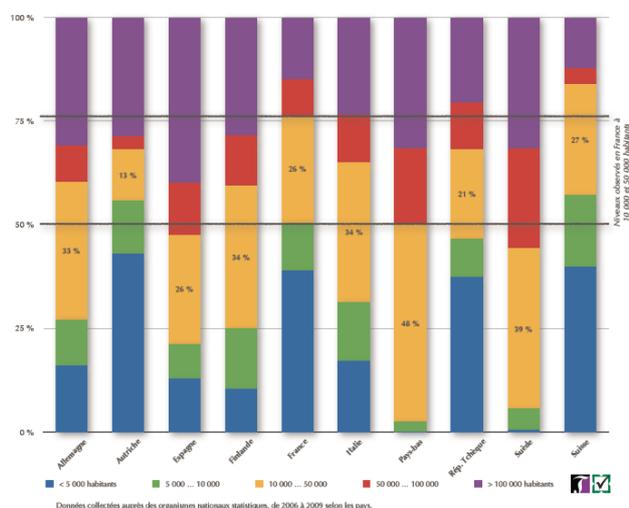
Au sein de l'Union européenne, le maillage régional recouvre des réalités peu homogènes tant du point de vue géographique que des compétences exercées. Ainsi, la démographie des entités régionales laisse apparaître de profondes disparités. En Allemagne, les *Länder* comptent de 660.000 à 17 millions d'habitants, en Italie les régions en comptent quant à elles de 126.000 à 9,6 millions quand cet intervalle démographique entre communautés autonomes est compris en Espagne entre 311.000 et 8 millions d'habitants. Conscients de ces disparités, de nombreux États européens se sont engagés dans un processus de renforcement de la régionalisation. Ces évolutions sont protéiformes. En 2010, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont renforcé les finances régionales. Avec le *Kallikratis*, la Grèce, a transformé ses 54

Figure 2 : Populations et densités régionales

Pays	Population du pays	Nombre de régions	Population régionale minimum	Population régionale maximum	Densité régionale minimum	Densité régionale maximum	Échelle statistique	Existence d'un échelon intermédiaire
Finlande	5 288 700	20 comtés	27 000	1 381 300	1,9	204,0	TL3	non
Suisse	7 551 100	26 cantons	15 400	1 295 800	26,5	5 000,0	TL3	non
Autriche	8 331 930	9 Länder	281 190	1 677 867	55,7	4 046,0	TL2	non
Suède	9 148 000	21 lan	57 200	1 933 800	2,4	284,8	TL3	non
République tchèque	10 334 000	14 kraje	306 000	1 249 600	62,8	2 419,1	TL3	non
Pays-Bas	16 381 800	12 provinces	376 600	3 458 300	111,8	1 011,6	TL3	non
Espagne	45 141 571	17 communautés	311 773	8 046 131	24,9	771,0	TL2	oui
Italie	59 619 290	21 régions	125 979	9 642 406	38,6	427,6	TL2	oui
France	61 771 000	22 régions	298 500	11 616 500	34,4	967,1	TL2	oui
Allemagne	82 217 837	16 Länder	663 082	17 996 621	72,5	3 834,2	TL2	oui
Japon	118 411 000	45 départements	595 000	12 838 000	66,7	6 662,1	TL3	non

Données OCDE, 2005, exclut les régions à statut particulier.

Figure 5 : Classification des communes selon leur population



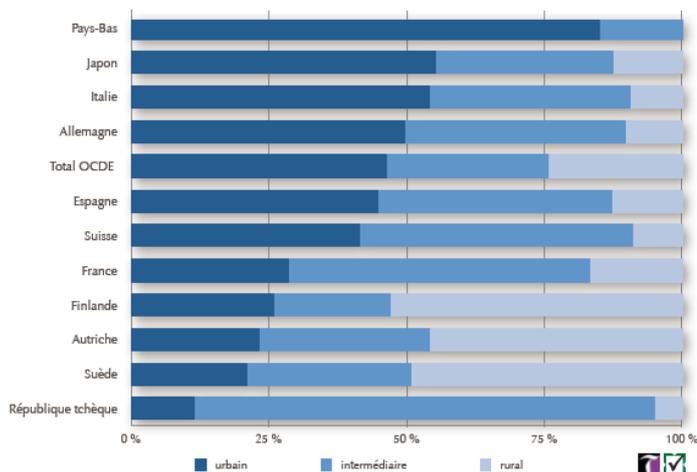
départements en 13 régions démocratiquement élues. La Suède, quand à elle, s'est engagée dans la substitution des comtés par des régions dont les compétences monteront en charge après la réforme territoriale. Ailleurs en Europe, des projets de réforme régionale sont toujours en débat⁴⁴.

⁴⁴ Les finances publiques territoriales dans l'Union européenne, note de conjoncture économique, Dexia, juillet 2011, pp. 5-6.

Le maillage communal au sein de l'Union européenne présente également des situations très hétérogènes. Si les communes européennes comptent en moyenne 5 580 habitants, en France et en Suisse, moins de 25 % de la population vit dans des communes de plus de 50.000 habitants.

A l'inverse, l'Espagne, la Suède, la Finlande et la Hollande se caractérisent par une concentration de la population dans des villes de plus de 50.000 habitants. L'Angleterre quant à elle se singularise par des villes dont la moyenne s'établit à 150.000 habitants.

Figure 6 : Part de la population selon typologie des collectivités, 2005



Données OCDE, 1995 et 2005 ; l'échelon d'analyse utilisé est le niveau TL3 pour l'ensemble des pays, soit l'équivalent des départements français.

Par ailleurs, la population tend globalement à se concentrer dans les espaces urbains denses. La part d'habitants s'installant dans les espaces intermédiaires est également prégnante (environ 30% dans l'OCDE). Cette prépondérance des villes périurbaines se fait au détriment des espaces ruraux qui ne représentent plus que 24% de la population des pays de l'OCDE.

Ainsi, comme le note l'étude menée par l'Institut Thomas More en 2010, « l'enjeu de la redistribution financière entre l'État et les collectivités se situe alors dans la conjugaison d'un maillage régional régulier et incontournable avec une surreprésentation des villes moyennes, périurbaines ou semi-rurales. »

La plupart des pays observés s'orientent clairement vers un système privilégiant le plus haut niveau infranational. Aussi, dans les pays à structure fédérale, les efforts de péréquation sont-ils concentrés sur l'échelon régional. Les communes, qui ne sont pas pour autant exclues de la redistribution, jouent un rôle secondaire dans la réduction des inégalités. En Allemagne, les transferts financiers s'opèrent principalement entre le *Bund* et les *Länder*. Les communes sont contributrices au fond de péréquation des *Länder* et leurs bases fiscales sont prises en compte pour déterminer le potentiel financier de leurs *Länder* respectifs. Chaque *Land* a ensuite l'obligation constitutionnelle d'élaborer librement son propre système de redistribution auprès des communes. En Suisse, le système de péréquation réformé en 2007 a laissé place à un mécanisme concentré sur le seul échelon cantonal. Il s'est agi de privilégier l'efficacité redistributive (relative car la péréquation représente un peu moins de 5% des recettes des cantons) dans un contexte d'émiettement communal.

Dans les Etats régionaux, l'échelon régional est logiquement privilégié. En Italie, le système de péréquation concerne uniquement les régions où le volume des dépenses est largement supérieur à celui des communes et des provinces (170 Md€ contre 90 Md€ en 2009).

Enfin, d'autres pays, le plus souvent unitaires, répartissent leur effort de péréquation entre deux niveaux d'administration. La Suède, s'inspirant pourtant largement du modèle germanique, opère des transferts financiers entre l'Etat et ses deux niveaux de collectivités (les municipalités et les comtés). Il en va de même au Japon où les très performants mécanismes de péréquation sont répartis sur les deux niveaux de collectivité que sont les préfectures et les municipalités. Dans ce panorama mondial, la France se distingue par l'existence de systèmes péréquateurs à destination des trois niveaux locaux et conséquemment par la multiplicité des fonds existants.

Quel échelon privilégier pour assurer la distribution ?

Dans les Etats fédéraux, la distribution des compensations et de la péréquation s'organise en deux temps, selon un système mixte. Ainsi en Allemagne, en Autriche et en Suisse (avant la réforme de 2007), l'État fédéral distribue les dotations au niveau régional (*Länder*, cantons) qui, à son tour, opère une redistribution infrarégionale. L'Espagne et l'Italie, en revanche, n'ont pas poussé la logique d'État régionalisé, au point de faire des communes des subdivisions des régions. C'est pourquoi, l'État, comme dans le modèle unitaire, reste le seul à distribuer les dotations à vocation péréquative directement à tous les niveaux de collectivités.

ii) Les Etats observés tendent à concentrer l'effort de péréquation sur les collectivités dont le financement est fiscalisé

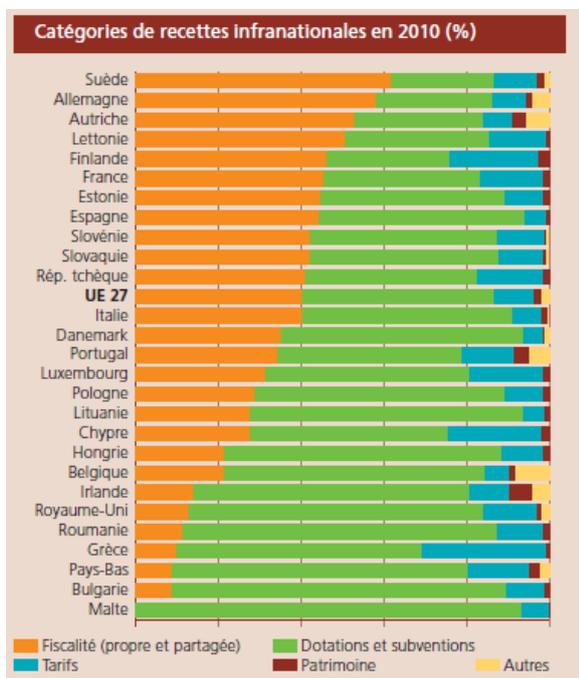
La décentralisation croissante et conséquemment la montée en charge des compétences exercées localement se sont accompagnées d'un mouvement de balancier vers la fiscalisation des modes de financement locaux et vers une formalisation des relations financières entre l'Etat et ses collectivités. Les dotations affectées ont peu à peu laissé place aux dotations globales et à l'attribution de recettes fiscales de plus en plus partagées avec le niveau national. Face à la place prépondérante prise par les finances publiques locales dans la dépense publique, il s'est agi de pérenniser les ressources financières des niveaux locaux. De nombreux Etats européens se sont engagés dans des réformes visant à affermir et à stabiliser les systèmes de fiscalité infranationale et à trouver de nouvelles sources de revenus⁴⁵.

Quel mode de financement faut-il privilégier pour réduire les écarts de richesse ?

L'origine des ressources publiques locales fluctue en fonction des Etats considérés. Toutefois, l'analyse de la composition des recettes locales souligne des caractéristiques communes. Ainsi, en moyenne les dotations et les subventions constituent la majeure partie des sources de revenu (46 % des ressources) devant les recettes fiscales (40% des ressources) les recettes tarifaires (11%) et les revenus tirés du patrimoine (2%).

Les dotations et les subventions représentent plus de 70 % des recettes locales dans dix pays de l'Union européenne. Il s'agit notamment de la Belgique, de l'Irlande, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de plusieurs PECO. Les recettes fiscales représentent plus de 40 % des recettes infranationales dans les pays nordiques (Suède et Finlande), dans les Etats fédéraux (Allemagne et Autriche), dans les Etats régionalisés (Espagne, Italie) et en France. Ainsi, en Suède 61 % des recettes locales sont d'origine fiscale. Ces recettes fiscales proviennent à la fois des impôts nationaux partagés avec l'État (40 % de la fiscalité) et des impôts locaux propres (60 %).

Finances publiques territoriales dans l'Union européenne | Dexia | Juillet 2011



Les principaux impôts partagés avec les collectivités sont l'impôt sur le revenu des ménages, l'impôt sur les sociétés et, dans une moindre mesure, la TVA. Ce type de fiscalité domine dans les PECO et les pays fédéraux où les collectivités reçoivent une partie du produit d'un impôt d'État. En Espagne, un régime spécial coexiste avec ce système. Certaines communautés perçoivent la fiscalité et renvoient une partie de celle-ci à l'Etat. La fiscalité partagée ne permettant pas aux collectivités de voter les taux, le niveau de recettes dépend largement de la conjoncture. Les collectivités hexagonales, quand elles, partagent peu d'impôts nationaux avec l'Etat (TIPP, TASCAs, etc.).

La fiscalité propre s'appuie essentiellement sur les impôts fonciers, les impôts locaux économiques, les impôts locaux sur le revenu et sur les taxes directes ou indirectes. Seules les collectivités françaises ne perçoivent pas d'impôt local sur le revenu. Elles se singularisent également par leur forte dépendance à la fiscalité foncière. La fiscalité

propre est aujourd'hui majoritaire en France et dans les pays nordiques. Dans ces recettes fiscales propres il peut y avoir un degré d'autonomie plus ou moins important, avec par exemple un pouvoir de législation fiscale pour les cantons suisses, alors qu'à d'autres endroits c'est simplement une adaptation du niveau des recettes fiscales comme c'est le cas en France, avec le vote des taux.

⁴⁵ Les finances publiques territoriales dans l'Union européenne, note de conjoncture économique, Dexia, juillet 2011, pp. 8-9.

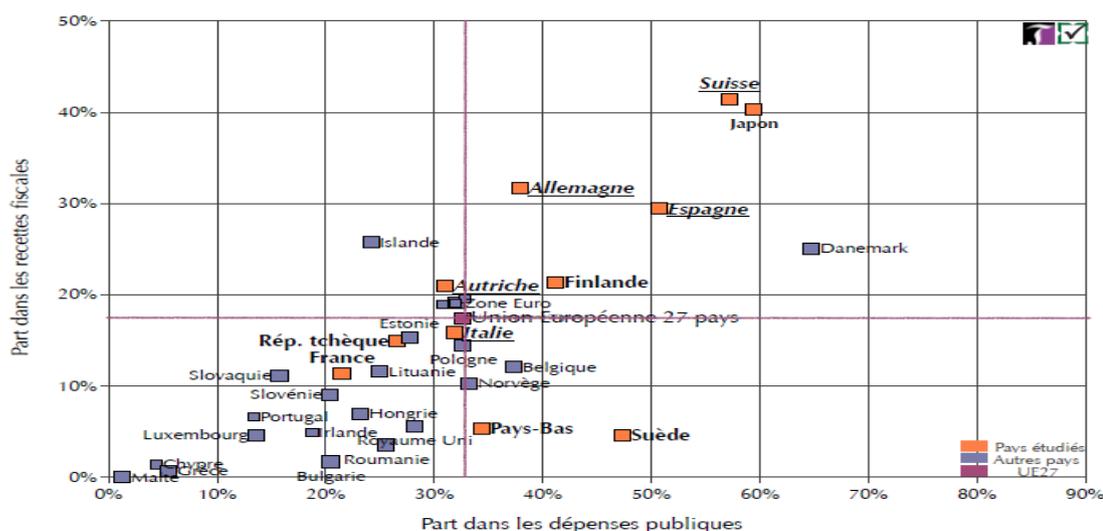
Environ 11 % des recettes infranationales sont générées par la facturation des services publics, essentiellement les redevances et les recettes tarifaires. Celles-ci fournissent plus de 15 % des ressources dans huit pays, en particulier les Pays-Bas, le Luxembourg et la Finlande. Enfin, les revenus issus de l'exploitation du patrimoine physique et des actifs financiers (dividendes, intérêts des dépôts et des placements) apportent 1,5 % des recettes infranationales, un chiffre qui est égal ou supérieur à 2% en Allemagne, aux Pays-Bas, en Finlande, en Autriche, au Portugal ou encore en Irlande.

Dès lors, lorsque la ressource fiscale est prépondérante dans les budgets locaux, les inégalités de répartition de la richesse fiscale peuvent entraîner des variations de produit fiscal entre entités de même niveau. A niveau de pression fiscale équivalente, le niveau de service rendu peut alors être différent. La volatilité du produit fiscal d'une année à l'autre peut également nécessiter des corrections. Mais, la péréquation n'a pas nécessairement vocation à sécuriser les recettes des collectivités sauf à déterritorialiser la fiscalité. Généralement, la péréquation se présente sous la forme d'une enveloppe globale dont le montant est corrélé au niveau des ressources fiscales. Les mécanismes destinés à lisser les effets d'un nouveau mode de calcul ou à corriger les variations brusques de ressources fiscales ou de population sont plus rares et ne peuvent être déclenchés qu'à partir de seuils prédéterminés (en Suisse notamment). La péréquation ainsi entendue est un mécanisme de correction des tendances de moyen et long terme et ne prémunit pas les collectivités de la volatilité économique. Il s'agit aussi d'inciter les collectivités à développer leurs territoires et à accueillir de nouvelles activités. L'élargissement des compétences comporte ainsi un volant de choix qui doivent être assumés par les élus locaux.

iii) Les Etats observés tendent à concentrer l'effort de péréquation sur les collectivités exerçant des compétences considérées comme primordiales pour la cohésion nationale

Avec la montée en puissance des transferts de compétences vers l'échelon de proximité, la part des dépenses locales dans les dépenses publiques n'a cessé de croître pour atteindre 25% au sein de l'Union européenne et 33% au sein de l'OCDE. Toutefois, les Etats observés présentent des degrés de décentralisation très variables. Selon l'OCDE, le degré de décentralisation est défini par le niveau de dépenses publiques engagées par les collectivités et par le niveau des ressources fiscales qui y sont affectées. Les structures fédérales ou très régionalisées (Allemagne, Autriche, Espagne et Suisse) présentent des volumes de dépenses publiques locales et de transferts financiers du central vers le local supérieurs aux autres Etats. Cependant, prises isolément, les communes autrichiennes, allemandes et espagnoles présentent des niveaux de dépenses et de ressources fiscales inférieurs aux niveaux français. Cette situation s'explique par les importants mécanismes de redistribution prévus entre les échelons infranationaux.

Figure A : Dépenses et recettes des collectivités



Données Eurostat, 2008, sauf pour la Suisse, 2007.

Les données sont fournies par Eurostat pour les comptes 2008, à l'exception de la Suisse, données Eurostat pour 2007, et le Japon, données 2006, comptes nationaux. Lorsqu'il existe, l'échelon fédéré a été consolidé avec l'échelon local en neutralisant les flux croisés entre les deux échelons infra-nationaux. Les pays fédéraux ou régionalisés sont signalés par une *police d'écriture différente*.

Source : Institut Thomas More.

Centre national de la fonction publique territoriale

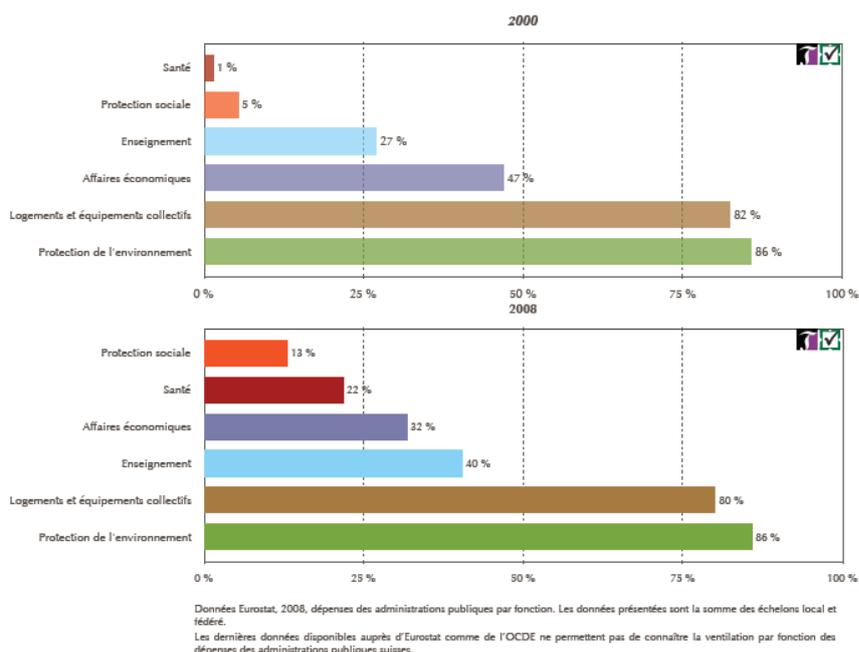
Dans les pays de l'OCDE, les collectivités engagent 33 % des dépenses publiques, dont 22 % des dépenses de santé et 40 % des dépenses d'enseignement. En contrepartie, les collectivités perçoivent 17 % des recettes fiscales prélevées. Il existe donc un décalage entre la part des dépenses publiques prises en charge par les collectivités territoriales et les recettes qui leur sont attribuées. Dans les pays de l'UE, hormis l'Islande, la part de ressources fiscales dont disposent les collectivités est également toujours inférieure à la part de dépenses publiques. Ainsi, les collectivités françaises assurent 21% des dépenses publiques et reçoivent 11% des recettes fiscales. En Italie, les dépenses du secteur public local sont également deux fois plus importantes que les recettes fiscales.

Faut-il égaliser l'offre globale de services sur le territoire ou convient-il de cibler les services publics contribuant à la cohésion nationale ?

Traditionnellement, les dépenses locales se concentrent majoritairement sur le logement, les dépenses collectives (eau, éclairage, etc.), l'environnement (collecte des déchets, etc.) et l'enseignement. Avec la décentralisation des compétences sanitaires les collectivités sont de plus en plus présentes dans le financement des dépenses de santé (22%).

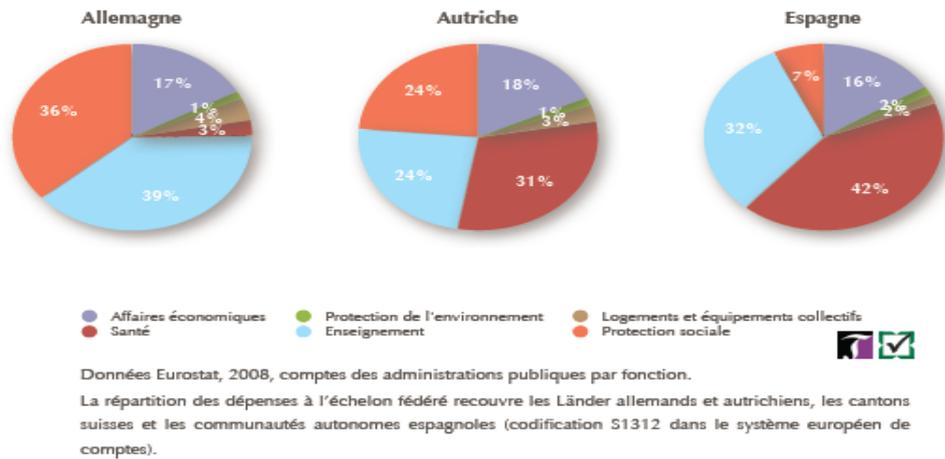
Or, c'est précisément sur ces compétences, considérées comme primordiales pour la cohésion nationale, que la question de la péréquation émerge. Au fur et à mesure que la compétence santé a été transférée à l'échelon local, la question de l'égalisation du niveau de l'offre et la question du financement de cette offre est devenue récurrente.

Figure 12 : Part des dépenses publiques engagées par les collectivités locales et fédérées, par champ d'intervention, Union européenne à 27



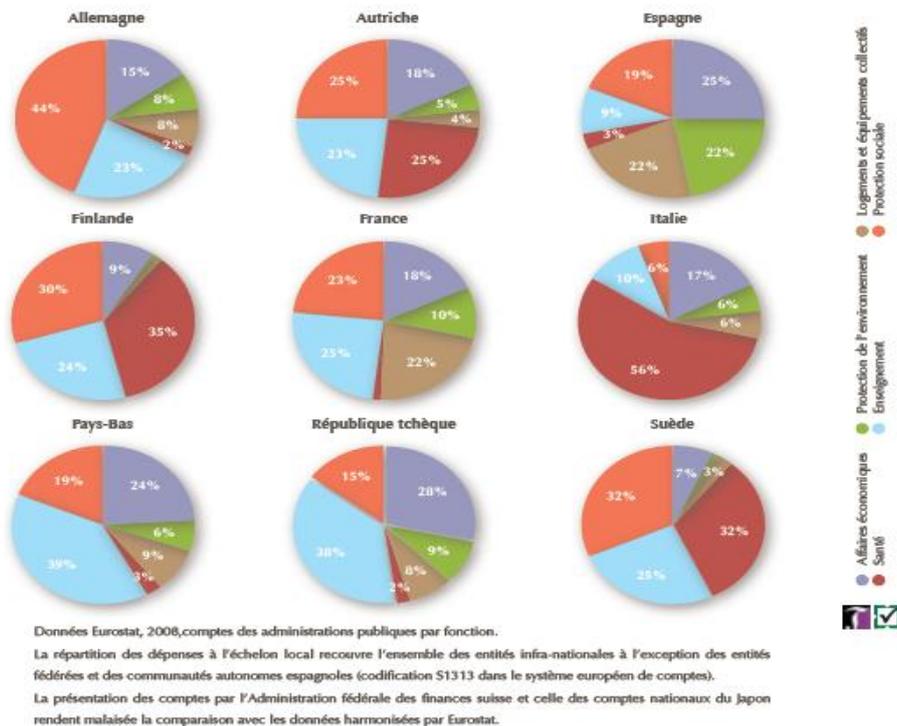
En Italie, la formalisation de la péréquation découle de la régionalisation de la compétence sanitaire. En effet, l'Etat transfère depuis longtemps une partie de ses ressources pour le développement du Mezzogiorno. Cependant, les mécanismes de péréquation financière ont été entérinés seulement en 2000, lorsqu'il s'est agi d'amortir les inégalités financières introduites par la régionalisation de la compétence sanitaire. En contrepartie de la prise en charge des remboursements de santé, les quinze régions à statut normal ont obtenu le transfert de plusieurs ressources fiscales dont la coparticipation au produit de la TVA. Il convenait de réduire les écarts de niveaux de dépenses dus aux disparités de ressources entre les régions du Nord et les régions du Sud qui sont moins bien armées pour faire face à la coûteuse compétence santé.

Figure 16 : Ventilation des dépenses des entités fédérées en 2008



La mise en place d'une péréquation à l'échelon régional est également liée à l'exercice des compétences législatives, trait caractéristique des pays fédéraux. Ainsi, Outre-Rhin, les *Länder* disposent de la compétence législative pour élaborer les normes applicables en matière de dépenses de protection sociale. L'enjeu d'unité nationale sous tendu par le maintien d'un niveau équivalent de dépenses sociales sur le territoire explique l'intervention de mécanismes de péréquation entre le *Bund* et les *Länder*.

Figure 15 : Ventilation des dépenses des collectivités locales en 2008



1.3.2. Les pays observés répondent différemment aux problématiques communes sous tendues par l'insertion de la péréquation dans le financement des collectivités

Il n'existe pas un modèle de péréquation mais bien des systèmes propres à chaque pays. En témoigne le large éventail d'objectifs, de moyens financiers et de modalités pratiques observé. A l'origine de ces disparités se trouvent des contraintes géographiques, démographiques, sociales et historiques spécifiques ainsi que des considérations politiques. Elles constituent autant de réponses aux questionnements sous-tendus par la mise en œuvre de mécanismes de correction des inégalités.

Quels sont les objectifs assignés à la péréquation et les moyens qui y sont consacrés ?

L'objectif de la péréquation est d'égaliser l'offre de services publics en différents points du territoire pour un même niveau d'imposition. Les collectivités doivent être en mesure de faire face à leurs compétences obligatoires et de fournir un « panier » de services à la population à des conditions abordables. La péréquation ne peut avoir pour ambition de gommer les différences de services. Elle poursuit généralement trois types d'objectifs : la réduction des inégalités de ressources, des inégalités de besoin et enfin des inégalités de coûts du service public. La plupart des pays combinent ces trois axes traditionnels. Il sera vu que si l'Allemagne parvient le mieux à égaliser les ressources c'est l'Angleterre, pays centralisé où l'autonomie des collectivités est la plus modeste, qui assure la meilleure égalisation des besoins et des coûts.

La péréquation (verticale) existe au Canada depuis 1957. Elle poursuit l'objectif inscrit dans la Constitution depuis 1982 de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur permettre d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. Le Canada s'inscrit donc dans une logique de dotation visant à atteindre un niveau de service comparable en tous endroits du territoire. Il s'agit d'apporter une aide aux collectivités qui supportent plus de charges. En pratique, les provinces qui ont une capacité fiscale exprimée par habitant inférieure à une norme nationale reçoivent une attribution qui vient de l'Etat à hauteur de la différence. Ainsi, près de 13 milliards d'euros (2007) sont consacrés à la redistribution de ressources de l'Etat fédéral vers les provinces les moins nanties. Ce qui en fait un des systèmes de péréquation les plus performants.

Au Japon, Etat unitaire qui connaît depuis quelques années un fort mouvement de décentralisation, le gouvernement nippon recourt à la péréquation verticale en vue de garantir l'égal accès aux services publics délivrés par ses deux niveaux de collectivités (préfectures et communes) sur le territoire du pays, qu'il soit rural ou urbain. La taxe d'affectation locale, dotation fiscale globale unique, repose entièrement sur un concours étatique. Destinée à compenser l'écart entre les recettes fiscales et les besoins théoriques calculés à partir des coûts, cette dotation représente 18% des ressources des collectivités japonaises. L'Etat y consacre 5% de ses dépenses.

Le mécanisme de péréquation adopté en Angleterre est plus spécifique. En effet, le financement des collectivités locales repose sur le principe d'équité. La solidarité et l'égalité n'y sont pas prises en compte puisque les territoires riches ne contribuent pas directement aux dépenses des moins aisés et chaque collectivité est libre de déterminer son niveau de service public. Dès lors, le système de péréquation, le « Revenue support grant » (équivalent de la DGF), est très centralisé et s'assure que pour un niveau de dépenses estimé comme nécessaire pour une collectivité donnée (le Formula Spending Share calculé de manière statistique par l'Etat), les collectivités puissent lever le même taux de taxe locale (la Council Tax). Auparavant, le dispositif reposait sur une estimation complexe des charges qui était ensuite comparée aux ressources fiscales pour déterminer les collectivités susceptibles de bénéficier d'une redistribution. Ce système a été récemment réformé au profit d'un mécanisme simplifié reposant sur quatre critères à savoir les besoins, les ressources, une évolution garantie de la dotation année après année et un forfait par habitant. Si la collectivité veut dépenser plus que le montant jugé adéquat par le calcul du FSS, elle ne peut que recourir à une augmentation de sa fiscalité.

Le système de péréquation allemand poursuit quand à lui, un double objectif d'assurer la suffisance des ressources et de faire disparaître les inégalités. Il est souvent appelé « système Robin des bois ». La solidarité territoriale est en effet au cœur du fédéralisme allemand. La Constitution dispose que « les besoins financiers de la Fédération et des *Länder* doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée ». L'expression « conditions de vie sur le territoire fédéral » correspond à la notion germanique d'aménagement du territoire. Elle diffère de la conception française d'aménagement du territoire qui s'attache davantage aux équipements qu'à l'homogénéité des conditions de vie à travers le pays. Le système de redistribution Rhénan est l'un des plus performants des mécanismes étudiés. L'Etat allemand y consacre 25 milliards d'euros par an (soit 3% des dépenses) qui abondent en moyenne les budgets locaux à hauteur de 9%.

En Suisse, la Constitution fédérale dispose que «la Confédération encourage la péréquation intercantonale et qu'elle tient compte de la capacité financière des cantons dans l'attribution des subventions». Le système antérieur représentait des flux annuels d'environ 2,2 milliards de francs suisses, soit 3 % des ressources totales des cantons. Ces transferts faisaient l'objet de quarante mesures différentes, avec 70 % des crédits affectés à des dépenses précises, sur lesquelles les cantons n'ont pas d'autonomie. Les sommes, calculées selon des mécanismes complexes tenant compte de l'indice fédéral de capacité financière représentaient entre 15 et 20 % des recettes des cantons les plus aidés (Valais, Uri, Jura). Pour le contributeur le plus sollicité (Zoug), la contribution nette atteignait 17 % des recettes courantes. L'apport des cantons était moindre que celui de la Confédération qui prenait en charge 60 % du total de la péréquation sur ressources⁴⁶.

L'Espagne régionalisée possède un niveau de gouvernement régional (les communautés autonomes) et deux niveaux locaux (communes et provinces). Le système de financement des communautés autonomes, mis en place depuis janvier 2002 attribue une part importante d'impôts nationaux (33 % de l'impôt sur le revenu et 35 % de la TVA) aux communautés autonomes. Il augmente donc considérablement la sensibilité des budgets régionaux aux bases imposables. Afin de ne pas pénaliser les régions dont le tissu fiscal est moins productif, l'État a créé une dotation globale, le fonds de suffisance, visant à compenser l'écart entre les ressources fiscales obtenues par les régions et le coût financier des compétences transférées. Cet écart a été mesuré par l'État central, pour chaque région, sur l'année de référence 1999. Le mode de calcul des dépenses retenu par l'État repose principalement sur la démographie et privilégie les régions peuplées. Il bénéficie surtout aux régions méridionales pauvres comme l'Estrémadure et l'Andalousie dont la dotation par habitant est trois à quatre fois supérieure à celle de la Catalogne. Seules Madrid et les Baléares n'en sont pas bénéficiaires et reversent un trop-perçu à l'État. Le fonds de suffisance s'est élevé à 24 milliards d'euros en 2003 (23 % du budget total des communautés concernées). L'enveloppe du fonds évolue par indexation annuelle (sauf en cas de nouvelles dévolutions ou de bouleversement démographique).

La loi du 18 décembre 2009 portant réforme du régime de financement des communautés autonomes est entrée progressivement en vigueur en 2011. Elle vise à garantir un niveau minimum de prestations de services publics sur l'ensemble du territoire (création du Fonds de garantie des services publics fondamentaux et du Fonds de suffisance globale) et à améliorer les mécanismes de péréquation (mise en place de deux nouveaux fonds de convergence).

Comment est déterminé le volume financier affecté à la péréquation ?

La procédure utilisée pour déterminer le montant de l'enveloppe consacrée à la péréquation reflète les rapports qu'entretient l'État avec les collectivités. En Suisse, la conférence des directeurs financiers des cantons permet aux instances locales d'être de quasi-prescripteurs. Ailleurs, elles sont très souvent associées aux processus de négociation.

Selon que l'on se situe dans une logique de répartition ou de compensation, le système est différent. La France, les Pays-Bas ou l'Autriche s'inscrivent dans une logique de répartition. L'enveloppe est alors prédéfinie et répartie entre toutes les collectivités selon un critère de répartition déterminé par le Gouvernement. Pour les pays qui relèvent d'une logique de compensation, le montant de l'enveloppe n'est pas défini en amont mais au vu des besoins. Il en est ainsi en Espagne, en Finlande, en Italie, au Japon et en Suède.

De manière très marginale, quelques pays établissent le montant de l'enveloppe au vu des coûts constatés. Sur ce point, le modèle japonais est intéressant. Parce qu'il vise l'égal accès aux services publics sur tout le territoire, le coût du service est évalué avant redistribution en fonction des besoins. Cela suppose un outil statistique puissant et une revalorisation des bases tous les trois ans.

En pratique, l'attribution de la taxe d'affectation locale repose sur l'écart constaté entre les besoins financiers (chiffrés à l'aide d'une formule portant sur les coûts) et 80% de la capacité fiscale effective pour les préfectures ou 75 % pour les communes. Cette prise en compte partielle résulte du souci de ne pas porter atteinte à la liberté des élus locaux de choisir leurs dépenses. Les collectivités dont les revenus excèdent les besoins ne sont donc pas éligibles.

⁴⁶ Avec la Suède, la Suisse est le seul pays à avoir construit deux fonds de péréquation : l'un sur les critères de charges, l'autre sur les critères de ressources

La détermination des coûts standards des services y est réalisée à partir de collectivités théoriques.

La première correspond à une préfecture de 1,7 million d'habitants (alors qu'en pratique la population moyenne d'une préfecture atteint 2,7 millions d'habitants) et la seconde à une commune de 100 000 habitants. L'état financier des besoins de chaque collectivité est calculé à partir des coûts standards pondérés par des critères démographiques ou géographiques. En outre, une attribution spécifique complémentaire est réservée aux préfectures et aux communes dont les ressources ont été sous-estimées ou dont les coûts ont été majorés notamment à la suite d'une catastrophe naturelle. Cette attribution se fait donc au cas par cas.

Figure 23 : Les indicateurs de service retenus au Japon

Les besoins financiers sont calculés de la manière suivante :
 = Coût unitaire x Unité de service x Coefficients de pondération
 Pour l'année fiscale 2007, 6 pôles de dépenses ont été retenus pour les départements et autant pour les communes.
 Au sein de ces pôles, 40 indicateurs sont mobilisés pour les départements et 50 pour les communes auxquels sont attachés des coûts unitaires.

Exemple d'unités de service (département)		Exemple d'unités de service (commune)	
Dépenses d'enseignement	Critères	Dépenses d'éducation	Critères
Dépenses d'enseignement primaire	Nombre de personnel scolaire	Dépenses d'enseignement primaire	Nombre d'enfants
Dépenses relatives aux collèges	Nombre de personnel scolaire		Nombre de classes
Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire		Nombre d'écoles
	Nombre d'élèves	Nombre d'élèves	
Dépenses relatives aux établissements spécialisés	Nombre de personnel scolaire	Dépenses relatives aux collèges	Nombre de classes
	Nombre de classes		Nombre de collèges
Autres dépenses d'éducation	Population	Dépenses relatives aux lycées	Nombre de personnel scolaire
	Nombre d'étudiants dans les universités publiques		Nombre d'élèves
	Nombre d'élèves dans les écoles privées	Autres dépenses d'éducation	Population
			Nombre de jeunes enfants en crèche

Qui doivent être les contributeurs ?

Parmi les modèles observés, une tendance lourde se dégage. De plus en plus de pays utilisent le produit d'un impôt national pour compenser les écarts observés sur la répartition territoriale d'autres impôts. Le mécanisme de fiscalité partagée permet d'effectuer un prélèvement global, ce qui répartit l'effort financier et limite les effets de stigmatisation. Ainsi, l'Italie et l'Allemagne utilisent la TVA comme enveloppe de redistribution tout en mesurant les inégalités de ressources de manière globale, en tenant compte de tout ou partie des impôts perçus sur le territoire régional au-delà de la seule TVA. Ce système ne constitue pas un frein à la réduction des inégalités parce que l'enveloppe de TVA dévolue aux régions n'est qu'une masse à répartir. La répartition finale intervient de fait sans référence à la localisation de la base de TVA. En Italie, le dispositif de compensation transitoire mis en œuvre en 2002 consiste d'une part à prévoir un passage graduel (de 2002 à 2013) au nouveau régime, dans lequel les régions n'auront plus que des ressources fiscales. D'autre part, dans ce nouveau régime, la part de la TVA revenant à chaque région (calculée sur la base d'une consommation finale moyenne des familles dans la région) est fortement corrigée par quatre éléments : la population résidente, le potentiel fiscal, le niveau des dépenses de santé et enfin le niveau des autres dépenses. Si la part théorique ainsi corrigée d'une région dépasse le montant effectivement perçu sur son territoire, elle reçoit une compensation. Inversement, si la part perçue réellement est supérieure à la part théorique, la région est contributrice au fonds de péréquation.

Le modèle de redistribution « à la Robin des bois » met, quant à lui, à contribution les collectivités de même niveau. Les fonds prélevés sur les budgets des collectivités locales favorisées sont redistribués aux collectivités locales moins favorisées. En théorie, les mécanismes horizontaux sont les plus plébiscités en ce qu'ils sont *a priori* sans coût pour l'État puisque l'effort est censé reposer sur les collectivités les mieux dotées. En pratique, ces mécanismes purs sont minoritaires. Soit parce que l'État doit abonder le fonds, soit parce qu'ils sont limités en volume, soit parce qu'ils deviennent rapidement impopulaires. La faiblesse des financements horizontaux est à relier avec le niveau de prélèvement soutenable pour maintenir des incitations à développer les territoires. En Italie, 86% du produit de la TVA constitue l'assiette de répartition, en Finlande 60% des bases des contributeurs sont comptabilisées, en Allemagne 80% de l'assiette fiscale globale est retenue et les *Länder* conservent 12% du produit fiscal marginal.

Plus rares sont les systèmes qui prélèvent les surplus de richesse sur un niveau de collectivité pour le redistribuer à un autre échelon territorial (en dehors de l'État). C'est dans les pays fédéraux que les modes de financements croisés de la péréquation sont les plus utilisés. En Allemagne et en Autriche, les enveloppes par *Land* sont alimentées par la fiscalité partagée (perçue par le Bund) ainsi que par des prélèvements sur les ressources fiscales des communes.

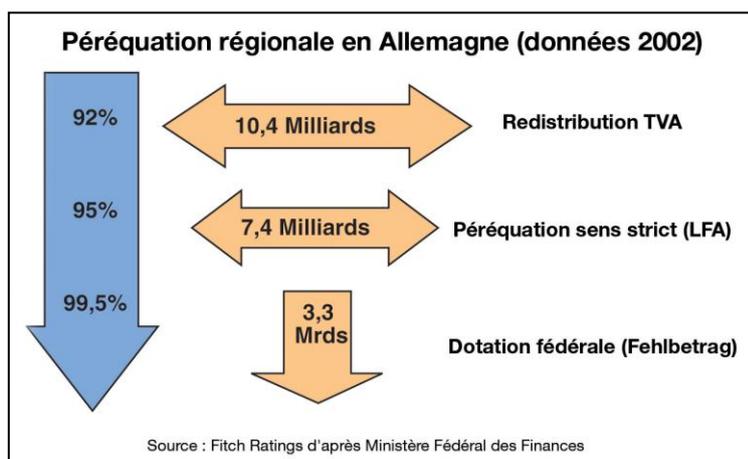
Péréquation horizontale, verticale ou mixte ?

La plupart des pays dont la France, les Pays-Bas et la République Tchèque ont construit leur système initial sur une logique de répartition verticale. Le Canada et le Japon sont cependant les seuls à concentrer leur action sur la seule péréquation verticale. Les mécanismes mis en place par ces deux Etats, nous l'avons vu sont simples et efficaces. Ils nécessitent toutefois un gros engagement financier de la part de l'Etat. D'autres pays, à l'image de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Suisse, de la Suède ou de l'Italie combinent la péréquation verticale et la péréquation horizontale afin d'introduire dans la logique de répartition une logique de compensation. Il s'agit des systèmes mixtes.

L'Allemagne, pays précurseur de la péréquation horizontale⁴⁷, offre l'exemple de péréquation le plus abouti tant par sa structure mixte que par l'ambition du dispositif. Il s'agit d'un modèle à la fois complexe et complet puisqu'il repose sur un processus de redistribution en trois étapes combinant péréquation verticale et péréquation horizontale. Au terme de ce processus, chaque *Land* doit parvenir à une capacité financière au moins égale à 99,5 % de la moyenne nationale. La première phase de répartition de la TVA entre les *Länder* assure à chacun d'eux d'atteindre une capacité financière au moins égale à 92 % de la moyenne. Les 12 milliards d'euros d'impôts partagés qu'y ont été consacrés en 2007 ont un effet péréquateur réduit. En revanche, une vraie péréquation verticale locale s'effectue parce que chaque *Land* est à son tour tenu de reverser une partie de ces impôts partagés aux collectivités locales de son ressort qui n'ont pas les moyens d'assumer le coût de leurs besoins. Les sommes en jeu représentent alors 30 % des ressources des communes et des arrondissements. C'est leur deuxième poste de ressources en importance.

Ensuite, le *Länderfinanzausgleich* (LFA), d'un montant de 9 milliards d'euros (2007), assure une péréquation horizontale des ressources fiscales entre *Länder* riches et *Länder* pauvres.

Enfin, le *Fehlbetrag*, correspond au montant (5 milliards €) que l'État fédéral doit le cas échéant verser aux *Länder* pour leur permettre d'atteindre 99,5 % de la capacité fiscale moyenne. Le système de péréquation assure en moyenne 9 % des ressources des *Länder*. Il atteint 19 % des recettes dans



l'État de Berlin. Avec les 12,2 milliards d'euros de dotations fédérales pour surcroît de dépenses (pacte de solidarité avec les nouveaux *Länder*, villes-États, reconversion industrielle de la Sarre et Brême), la part de la péréquation atteint 14,4 % des recettes hors emprunt.

Le modèle allemand de péréquation a été en partie repris et adapté par plusieurs Etats scandinaves. Tel est le cas en Suède où la péréquation doit permettre aux autorités infranationales de disposer de

ressources suffisantes pour garantir un niveau minimal de services publics. Pour ce faire elle utilise un système mixte combinant la péréquation verticale et la péréquation horizontale. Cette dernière s'inspire du modèle de redistribution « à la Robin des bois ». Les fonds prélevés sur les budgets des collectivités locales favorisées sont redistribués aux collectivités locales moins favorisées. Celles qui disposent d'un revenu de base par habitant supérieur à 115 % de la moyenne nationale contribuant à financer celles dont le revenu de base est inférieur à 90 % de la moyenne. Le système suédois, se distingue du modèle allemand en ce qu'il introduit deux volets de péréquation horizontale. Le premier s'opère au niveau des revenus quand le second porte sur les coûts. La Suède est le seul pays à combiner péréquation horizontale et prise en compte des coûts. Dès lors, seuls les gouvernements locaux disposant d'une richesse supérieure à la moyenne nationale et assumant des coûts par habitant inférieurs à la moyenne transfèrent des fonds aux gouvernements locaux se trouvant dans la situation inverse.

⁴⁷ ACTES du colloque « Pour une réelle péréquation des richesses entre collectivités » au Sénat le 4 décembre 2007 - Mairie-conseils et Caisse des dépôts mars 2009.

CRITERE DE REDISTRIBUTION	RECETTES Potentiel fiscal ou financier	DEPENSES Indicateurs géographiques ou socio-économiques, coûts SPL
PAYS UE27	- Etats fédéraux (Allemagne, Autriche) - Etats régionalisés (Espagne, Italie) - Etats unitaires (Danemark , Finlande, France, Luxembourg, Suède)	- Etats unitaires (Danemark , France, Norvège, Suède)
EFFETS DESIRES	- Suffisance des ressources (Allemagne, Danemark, Suède) - Quasi-élimination disparités (Allemagne : Robin des bois)	- Zones rurales plus favorisées avec indicateurs géographiques que socio-économiques (Finlande, Italie, Norvège, Suède)
EFFETS INDESIRES	- Discrimination si ressources naturelles non intégrées (Norvège) ou effet de levier avec péréquation verticale (Allemagne) - Altération autonomie fiscale (Allemagne, Espagne) - Déresponsabilisation élus locaux - Tensions (Allemagne, Danemark, Espagne, Italie, Suède)	- Surestimation des besoins de dépenses - Déresponsabilisation élus locaux - Contestation du calcul des coûts (Danemark, Suède)
GARDE-FOU A EFFET LIMITE	- Incitation des CT à favoriser le développement local (lien entre rendement fiscal et développement territorial)	- Référence aux dépenses passées ou aux coûts standard

In fine, il convient de noter que les mécanismes de péréquation verticaux ou horizontaux purs n'existent pas. A l'instar de l'Autriche ou de l'Allemagne, la péréquation horizontale implique toujours un coût pour le Gouvernement qui doit apporter son concours financier pour abonder les seules compensations. De même que la péréquation verticale implique d'utiliser des ressources nationales à destination de territoires ciblés. « Aucun système n'est, évidemment, réellement idéal. Les modèles de péréquation exclusivement verticale sont d'une lecture simple mais ils demandent un gros engagement financier de la part de l'État ; les modèles combinant péréquation verticale et horizontale sont de construction plus complexe, mais demandent davantage aux collectivités riches. Enfin faut-il être clair sur l'objectif poursuivi : est-ce qu'on recherche une égalité complète des situations comme en Allemagne, ou cherche-t-on simplement la possibilité de donner à toutes les collectivités même aux plus défavorisées les moyens d'offrir à leurs administrés un niveau minimal de services publics ? »⁴⁸

Quels critères prendre en compte ?

La redistribution de ressources avec vocation péréquative s'effectue en plusieurs étapes, sur plusieurs clés de répartition : masse globale des ressources à répartir, évaluation des ressources financières de chaque collectivité par différence à une moyenne ou à un objectif, et, éventuellement mesure des besoins spécifiques de services publics de chaque région.

L'éligibilité à un fond de péréquation peut découler de critères démographiques. Elle résulte le plus souvent de la différence entre les charges, voire les coûts, et les ressources dont dispose la collectivité pour financer ces besoins⁴⁹. À la frontière des logiques de compensation, les mécanismes de péréquation fondés sur des critères de charges intègrent de plus en plus en souvent des critères de ressources et ce sont les constructions mixtes qui prévalent.

Quels sont alors les critères utilisés pour déterminer les ressources et les charges ?

La définition des charges repose très souvent sur la population. Aussi, pour en limiter l'impact au niveau de l'échelon communal, des strates démographiques sont mises en place. Mais la mise en place de strates et de coefficients reste source de conflits au vu des conséquences financières qui y sont attachées (effets de seuil, effets de structure, etc.). Toutefois, l'application de coefficients spécifiques permet de rendre compte de certaines réalités sociodémographiques : Prague, ville-région, reçoit un coefficient deux fois supérieur à celui des autres grandes villes tchèques, les trois

⁴⁸ Christelle Branquart, enseignante à l'Université de Haute-Alsace, Mulhouse, colloque « Pour une réelle péréquation des richesses entre collectivités » au Sénat le 4 décembre 2007

⁴⁹ Cf. annexe : les mécanismes de péréquation dans les pays étudiés.

villes-États allemandes (Berlin, Brême et Hambourg) obtiennent une majoration de 135% de leur population. Dans ces cas, il s'agit de prendre en compte les charges de centralité. En Espagne, des critères d'insularité ont été intégrés au calcul des fonds de convergence afin de rendre compte des charges liées à l'isolement.

La définition des ressources repose le plus souvent sur l'ensemble des ressources fiscales dont disposent les collectivités. Au produit réel est préféré le produit potentiel, soit le produit que percevrait la collectivité si elle appliquait un taux standard. Celui-ci peut être défini au niveau national, comme au Japon ou en Italie, ou résulter du niveau moyen constaté à l'échelle nationale (France, Suède). La prise en compte de recettes théoriques de la collectivité est une manière de maintenir une contrainte budgétaire sur les collectivités et, lorsque le levier fiscal existe, de placer les élus locaux face à leurs responsabilités sur les choix de dépenses et l'optimisation des moyens.

L'effort de redistribution peut être accru soit en comparant le potentiel d'une collectivité au produit réel perçu au niveau national (avec des effets à rebours lorsque la conjoncture est défavorable) comme en Allemagne, soit en adjoignant au potentiel fiscal d'autres ressources. Il s'agit alors du potentiel financier. En Allemagne, le potentiel financier des *Länder* prend en compte les bases fiscales des communes. Au Canada, le potentiel financier inclut une partie des revenus tirés des ressources naturelles. En Suisse, la péréquation repose sur des critères de ressources pour les trois-quarts de l'effort total. Le Gouvernement helvète estime que son potentiel équivaut au revenu de ses concitoyens, lissé sur les trois dernières années pour éviter tout à-coup.

Dans les systèmes de péréquation étudiés, il n'est pas donc jamais question de niveau de dépenses constatées. Seul le potentiel de ressources est pris en compte.

La péréquation doit-elle conduire à une normalisation des dépenses ?

Pour certains pays dont le Japon, la Suède et l'Italie, la critérisation des ressources et des charges dans les mécanismes de péréquation introduit une forme de normalisation des dépenses.

La prise en compte des seuils démographiques constitue la première voie de normalisation des dépenses locales. Les seuils de population permettent de fixer les rendements d'échelle que les collectivités doivent atteindre si elles veulent optimiser leurs recettes.

Pour attribuer la taxe d'affectation locale, le Gouvernement japonais intègre entre autres critères celui de la population. Le coefficient de pondération de population est très dégressif jusqu'à 4 000 habitants et se stabilise à partir de 1 000 000 habitants. Dans les autres pays étudiés, les coefficients démographiques sont progressifs.

L'évaluation des coûts est une autre manière de parvenir à une certaine forme de normalisation des dépenses.

En Suède, un objectif de dépense est fixé sur le fonds de péréquation en ce qu'un niveau des dépenses constaté à l'échelle nationale permet de comparer les collectivités sur la base d'un panier de services. Si le montant de l'enveloppe nationale est dépassé, chaque collectivité devra consentir un effort. S'il y a un excédent, il sera réparti entre elles. Les collectivités sont ainsi incitées à rationaliser leurs dépenses sans perdre la faculté d'affiner leurs préférences.

L'Espagne, s'est également engagée dans une forme de normalisation de la dépense à travers le fonds de garantie des services fondamentaux. Chaque communauté autonome est comparée au référentiel national élaboré par le Gouvernement ibérique à partir des données des collectivités et des objectifs nationaux.

La normalisation de la dépense peut aussi être recherchée par le biais d'une concentration de la péréquation sur une seule ou un éventail réduit de compétences. En Italie, l'introduction d'un système de péréquation des dépenses de santé a conduit à définir un niveau de dépenses à couvrir. Pour ce faire, le niveau de dépenses préexistant est corrigé par la composition de la population et les caractéristiques sanitaires et épidémiologiques. Les dépenses de santé constituant 60% des budgets régionaux, la péréquation permet en quelque sorte d'aller vers la normalisation des dépenses des régions.

Faut-il limiter le niveau de correction à atteindre ?

En Allemagne, les *Länder* riches du Sud font aujourd'hui observer qu'après prise en compte des trois étapes de péréquation et des dotations fédérales diverses, leurs ressources par habitant sont inférieures à la moyenne et que les nouveaux Länder deviennent en réalité plus « riches » que les états contributeurs (la Hesse passe ainsi de 120 % de la moyenne avant redistribution à 95 %, la Saxe-Anhalt passe à l'inverse de 59 % à 116 %).

Cette situation peut découler d'une surestimation des besoins. Aussi, pour éviter cet effet pervers deux solutions sont envisageables. Il s'agit, à l'instar de l'Italie⁵⁰, de recourir aux coûts standards jugés moins inflationnistes que les coûts historiques lorsque les besoins sont évalués au regard des coûts supportés.

La limitation peut également porter, à l'image du Canada, sur le plafonnement de la capacité fiscale afin d'éviter que les paiements de péréquation n'élèvent la capacité fiscale d'une province bénéficiaire à un niveau supérieur à celle d'une province non bénéficiaire.

1.3.3. La nécessité de faire évoluer les mécanismes de financement et de péréquation

Le mouvement réformateur relatif aux organisations locales et à leur financement traversant les pays étudiés depuis deux décennies a mis en évidence l'importance des systèmes de péréquation ainsi que les débats politiques soulevés par celle-ci. Au cœur du difficile équilibre entre exigences de solidarité et responsabilisation des acteurs locaux, la péréquation fait l'objet de critiques. Bien des pays s'accordent quant à la nécessité de réformer les mécanismes péréquateurs. Pourtant, la plupart d'entre eux a traité de manière marginale la question du financement des collectivités et plus encore celle de la péréquation.

Les critiques sont de deux ordres. En premier lieu, l'efficacité des fonds de péréquation est régulièrement remise en cause. En second lieu, elle apparaît comme de moins en moins acceptable et soutenable pour les collectivités contributrices.

Sur le premier point, la faible capacité à réduire les inégalités repose sur deux éléments. D'une part, le volume des fonds apparaît insuffisant. Hormis, le Japon, le Canada, l'Allemagne, l'Autriche et la Suède, les pays observés consacrent peu de moyens à la péréquation. D'autre part, les effets correcteurs des fonds de péréquation sont d'autant plus réduits que les recettes des collectivités sont fiscales ou tarifaires (Cf. tableau p.31).

Sur le second point, la péréquation crée des clivages entre collectivités contributrices et collectivités bénéficiaires. Sont ici en jeu, la solidarité et la responsabilisation politique des élus à la tête des collectivités récipiendaires.

Se référant aux discussions en cours en Espagne, en Belgique ou en Italie, Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat, a considéré que « les débats politiques risquent de mettre face à face deux logiques différentes, en l'occurrence celle de la solidarité et celle de l'assistanat, les territoires contribuant le plus à la péréquation pouvant finir par considérer comme atteintes les limites du supportable et remettre en cause le principe même de l'organisation administrative du pays. »⁵¹

« Le problème de la péréquation horizontale, c'est qu'elle est visible : il y a des gens qui payent et d'autres qui reçoivent. Si vous identifiez les pauvres et les riches, le débat politique s'envenime automatiquement. Il est donc préférable d'instaurer des prélèvements à la source. En Autriche, les fonds de péréquation sont alimentés par une partie des ressources fiscales qui devaient revenir aux communes. En Suisse, en revanche, il y a des contributeurs et des bénéficiaires. »⁵²

⁵⁰ Loi sur le fédéralisme fiscal adoptée en mars 2009 et modifiant l'article 119 de la Constitution italienne

⁵¹ Dominique Hoorens, Table ronde sur la péréquation, commission des finances du Sénat, 10 février 2010.

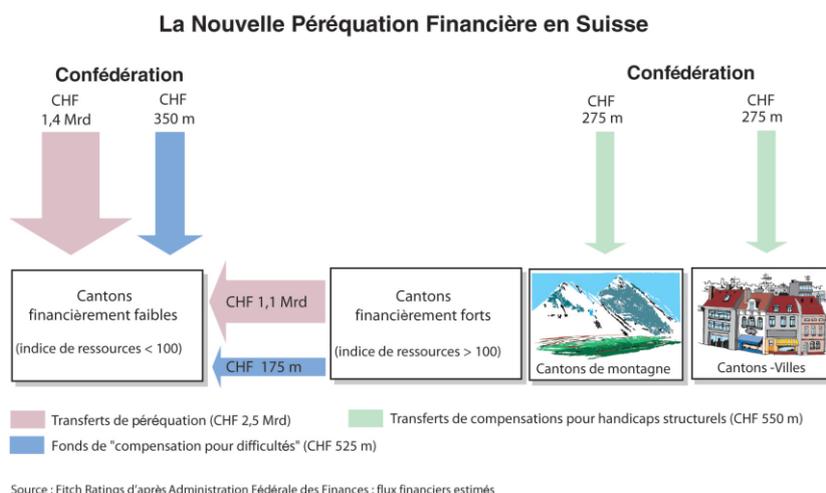
⁵² Groupe de travail du Sénat sur la péréquation financière, mars/avril 2011, Rapport d'information du Sénat du 6 juillet 2011.

C'est dans les pays où la péréquation mixte montre toute son efficacité, que le clivage est le plus prégnant. En Allemagne, grâce aux mécanismes de réduction des inégalités mis en œuvre, les nouveaux *Länder* (*ex-RDA*) affichent des recettes par habitant supérieures à celles des *Länder* de l'Ouest. Les moyens considérables consacrés à la péréquation expliquent l'efficacité de ce système qui tend à égaliser les situations en réduisant la place de l'autonomie fiscale des collectivités. Il fait donc régulièrement l'objet de critiques de la part des *Länder* contributeurs réticents à partager leurs ressources et qui s'estiment atteints dans leur liberté fiscale. Ils reprochent à ce système de réduire les facultés des collectivités à attirer des entreprises sur leur territoire dans la mesure où, pour les *Länder* les plus riches, toute augmentation des bases d'imposition se solde par une spoliation du supplément du produit fiscal qu'elles pourraient en retirer. Il en va ainsi pour les *Länder* les plus pauvres qui reçoivent moins d'aide lorsqu'ils se développent. Le mécanisme de péréquation germanique a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle fédérale allemande en 1999. En 2001, elle a partiellement donné droit aux *Länder* contributeurs (Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse) et a imposé une réforme du système. Celle-ci a été adoptée en juin 2001, avec mise en œuvre à partir de 2005. La nouvelle loi doit permettre aux *Länder* contributeurs de conserver une part plus importante de leurs recettes fiscales, sans pour autant réduire les ressources des bénéficiaires, grâce à une intervention plus forte de l'échelon fédéral. « Construite pour changer le système sans réduire l'effort de solidarité, la réforme est le fruit d'un consensus fragile. Rien n'assure en effet que les *Länder* contributeurs ne tenteront pas à l'avenir, par une nouvelle plainte, de réduire encore les prélèvements opérés sur leurs recettes, au profit de *Länder* moins riches, mais qu'ils jugent trop dépensiers. »⁵³

En Italie également, le mécanisme instauré en 2002 fait déjà l'objet de critiques. Le montant global du fonds de péréquation mis en jeu en 2002 s'élevait à 6,7 milliards d'euros, soit 30 % de la TVA régionale et environ 6,5 % des recettes régionales totales. Six régions étaient contributrices et neuf bénéficiaires. L'effet redistributif apparaît efficace en ce que pour la Campanie, ce fonds représentait 27 % des recettes de fonctionnement en 2002, alors que le prélèvement opéré sur la Lombardie, principale contributrice, représentait 23 % de ses recettes de fonctionnement. Mais, des tensions se sont cristallisées entre les régions du Nord et du Sud au point que la loi sur le fédéralisme fiscal adoptée en mars 2009 et modifiant l'article 119 de la Constitution vienne renforcer la péréquation au travers d'un fonds géré par l'État qui garantit la couverture des services publics essentiels (santé, éducation et aide sociale) pour les régions à faibles revenus. En mars et mai 2011, ont été adoptés quatre décrets sur le fédéralisme municipal, l'autonomie fiscale des régions et des provinces, le fonds de péréquation pour le sud et le système de sanctions.

En Suède, le modèle de péréquation « à la Robin des bois » reposant sur les coûts se révèle très performant. Pourtant, celui-ci est controversé. Il crée également des tensions entre collectivités contributrices et bénéficiaires. Par ailleurs, le calcul des coûts fait l'objet de vives critiques, malgré le recours à des indicateurs jugés particulièrement objectifs.

En Suisse, le système de péréquation jugé trop compliqué et relativement éloigné de ses objectifs initiaux a fait l'objet d'un programme de réforme. La principale critique formulée à l'égard du système antérieur est son manque de transparence. Piloté par la Confédération, le projet de réforme de la péréquation s'intègre dans une réforme globale des finances publiques portant sur l'efficacité des politiques publiques. Si la nouvelle



⁵³ Nicolas Painvin, Panorama de la péréquation financière régionale en Europe, Datar, Territoires 2020, n°10, la péréquation et l'aménagement du territoire, juillet 2004.

péréquation financière introduit peu de changement sur le volet vertical, le volet horizontal prévoit des versements complémentaires de la Confédération à destination des cantons financièrement faibles pour compenser les handicaps structurels géographiques (cantons montagnards et ruraux) ou socio-économiques (cantons-villes). Les moyens financiers consacrés à la partie verticale seront doublés (soit un milliard de francs suisse).

Comment mettre en œuvre une péréquation sans clivages ?

Selon le rapport élaboré par l'Institut Thomas More en 2010, « l'acceptabilité des systèmes de péréquation repose sur les modalités de définition des critères et sur la non stigmatisation de certains contributeurs et/ou bénéficiaires. Les associations de collectivités jouent un rôle prépondérant. Elles vont porter les revendications des collectivités pour améliorer substantiellement leurs marges de manœuvre financières. Elles sont particulièrement mobilisées par l'échelon communal dont le nombre d'entités requiert une représentation. Leur influence est donc d'autant plus grande qu'elles parviennent à rassembler un très grand nombre de collectivités. En Espagne, l'action de la *FEMP* a été déterminante pour accorder aux collectivités locales l'autonomie fiscale en 1988, soit 8 ans après la loi de financement des Communautés.

Une fois les systèmes mis en place, ces associations jouent un rôle de médiation et d'évaluation. En Suède, l'association des collectivités locales coproduit avec le Ministère de finances un rapport annuel présentant les masses financières mises en œuvre et les critères de répartition. Les indicateurs d'inégalité sont systématiquement présentés avant et après transferts. La représentation des collectivités peut être plus technique à l'image du rôle joué par la Conférence des directeurs financiers des cantons suisses, dont l'expertise a parfois devancé les travaux menés au niveau de la Confédération. Toutefois, dans la dernière phase de définition du système, le politique prime et les choix retenus ne tiennent pas seulement aux montants estimés par les experts financiers ». Une autre voie paraît se dégager de l'analyse des réformes fiscales mises en œuvre récemment dans les pays étudiés.

En Italie, la loi sur le fédéralisme fiscal adoptée en mars 2009 pose l'objectif de remplacer une partie des dotations d'État par un partage d'impôts nationaux. Un des quatre décrets relatif au fédéralisme municipal consacre depuis 2011 l'autonomie fiscale des régions et des provinces.

En Espagne, la loi du 18 décembre 2009 portant réforme du financement des communautés autonomes vise à augmenter les recettes de nature fiscale des régions. Les taux de redistribution des impôts nationaux partagés passent ainsi de 33 à 50% pour l'impôt sur le revenu et la TVA et de 40 à 58% pour les taxes spéciales (impôts sur les boissons, les hydrocarbures, le tabac).

Au Royaume-Uni, le gouvernement a lancé, dans le cadre de la "Réforme du Localisme", une révision plus vaste du système de financement des conseils locaux anglais à partir de 2013-14. L'objectif affiché est d'abandonner le système de dotations par clé de répartition (*Government formula grant*) et de le remplacer par davantage de ressources propres reposant sur la *Council Tax* et l'impôt foncier sur les entreprises (*business rates*) sur lequel les collectivités locales n'ont aujourd'hui aucune marge de manœuvre.

Dans ces différents exemples, le mécanisme de fiscalité partagée permet d'effectuer un prélèvement global, ce qui permet de répartir l'effort financier sur l'ensemble de la strate et limite les effets de stigmatisation.

Corrélation entre la part des dépenses publiques consacrées à la péréquation et les effets correcteurs de ces fonds



Légende	
	fonds de péréquation stricto sensu
	fiscalité partagée
	dotations avec critères contextuels pondérés
	fonds destiné à lisser les effets de la réforme de la péréquation

Pays	Echelon bénéficiaire	Nombre de fonds		Coût assumé par l'échelon central	Montant % dép. publiques	Poids dans le PIB
Allemagne	Länder, communes et arrondissements	15 (Länder Finanzausgleich, Bundesergänzungszuweisung, Kommunal Finanzausgleich)	horizontal, vertical, mixte	64 % pour les Länder, via fiscalité pour le bloc communal	Länder 9%	Länder 1%
Autriche	Länder et communes	3 (Primärer Finanzausgleich - Ertragsanteile)	vertical	100 %	13 %	6 %
Autriche	Länder et communes	2 (Bedarfszuweisung, Finanzkraftstärkung)	mixte, vertical	66% et 100%	2 %	1 %
Espagne	Communautés	3 (fonds de convergence, de garantie des services publics fondamentaux, de suffisance)	vertical, mixte	100 % et via fiscalité partagée	9 %	4 %
Finlande	Communes	1	horizontal	0 %	na	na
France	Bloc communal, départements et régions	101 (FSRIF, FDPTP, DSU, DSR, DNP, DFM, DPU, parts péréquation de DCF)	horizontal, vertical	85 %	0,5 %	<0,5%
France	Bloc communal, départements et régions	3 (part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement)	vertical	100 %	3 %	2 %
Italie	Régions	1 (fonds de péréquation des dépenses de santé)	horizontal	100 %	1 %	<0,5%
Japon	Communes et départements	1 (dotation fiscale globale)	vertical	100 %	6 %	3 %
République tchèque	Communes et régions	3 (TVA, impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés)	vertical	100 %	na	na
Pays-Bas	Communes et provinces	2 (fonds municipal et provincial)	vertical	?	6 %	3 %
Suède	Communes et comtés	9 (coûts, revenus, ajustement, transition, structurelle)	horizontal, vertical et mixte	84% au global	6 %	3 %
Suisse	Cantons	3 (charges, ressources, transition)	vertical, mixte	66% au global	2 %	1 %

Public Evaluation System et Institut Thomas More pour la Commission des finances du Sénat
Tableau synthétique des systèmes de péréquation

FP_1

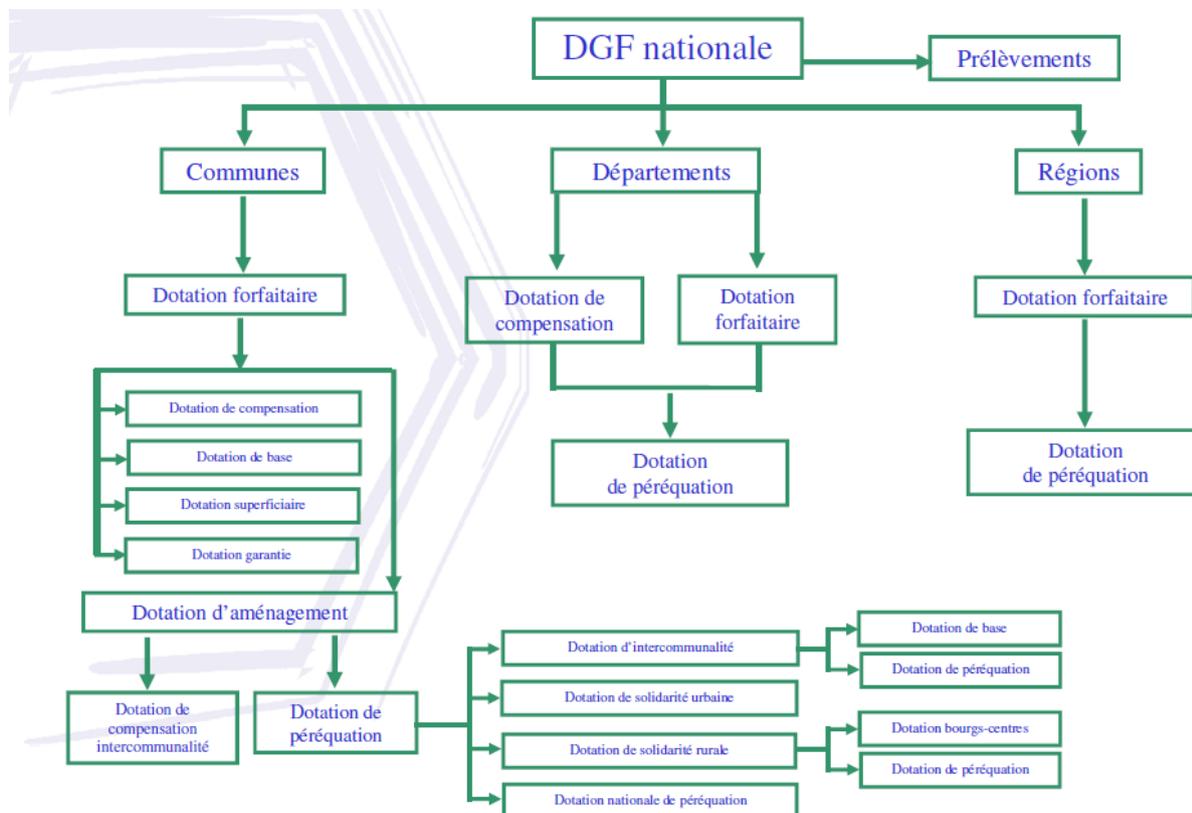
II) CRITÈRES ET PERFORMANCE DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

Dans sa forme actuelle, la péréquation verticale apparaît comme particulièrement complexe, du fait de son éclatement et de critères de redistribution peu lisibles (2-1). Ses évolutions ont traduit la volonté de soutenir financièrement certains types de collectivités par des dotations spécifiques mais ont en définitive abouti à une dilution de ces effets, tant entre les niveaux de collectivités qu'à l'intérieur de ceux-ci pour les départements et les communes. Dès lors se pose la question de la réelle performance de la péréquation (2-2). Ces limites de la péréquation verticale ont conduit à réinterroger le modèle de redistribution et de recherche d'équité par une nouvelle donne fiscale ; il s'agit d'un des pans essentiels de la réforme de la taxe professionnelle, dont les conséquences sont notables en termes de ressources et de circuits de redistribution entre les collectivités (2-3).

2-1) Construction des critères des dotations

2-1-1) Les critères des dotations de péréquation verticale.

La péréquation prend une dimension variable suivant les différents niveaux de collectivités. Les mécanismes actuels de péréquation verticale visent, outre à remédier « à l'ampleur des différences de ressources fiscales »⁵⁴ qui constitue la première cause des différences de richesses entre les collectivités, à prendre en compte les charges incombant spécifiquement aux communes, aux départements et aux régions, ainsi qu'à cibler certaines charges spécifiques liées à la géographie prioritaires. De plus, il faut rappeler que les écarts de richesse sont nettement plus importants entre les communes qu'entre les régions. Ainsi, la péréquation verticale se traduit par des versements principalement dirigés vers le bloc communes – intercommunalités. Ces derniers représentent près de 5,5 milliards d'euros, alors que les montants reversés aux départements et régions au titre de la péréquation verticale représentent respectivement 1,4 milliard et 183 millions d'euros pour l'année 2011. Le tableau suivant récapitule la constitution de la péréquation verticale préciput de la DGF.



⁵⁴ Annexe au projet de loi de finances pour 2012, Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, p.119.

En premier lieu, il faut aborder les notions qui permettent de déterminer dans quelle mesure une collectivité doit recevoir plus qu'une autre pour ces différentes dotations à vocation péréquatrice. Ensuite, il s'agira de présenter les composantes et les critères utilisés pour l'attribution et la répartition de ces dotations.

a) Potentiel fiscal, effort fiscal et potentiel financier.

Ces trois notions renvoient à différentes conceptions de la richesse d'une collectivité et /ou de ce qu'elle doit recevoir.

L'article L 2334-4 du code général des collectivités territoriales stipule que **le potentiel fiscal** d'une commune correspond à la somme des bases brutes d'imposition (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle), pondérées par le taux moyen national. Cette somme est majorée de la compensation pour la suppression de la part salaire et peut être minorée des éventuels prélèvements fiscaux subis à la suite de la suppression des CCAS et de la banalisation de l'imposition de France Telecom.

Certaines insuffisances techniques avaient pu être relevées⁵⁵. Ainsi l'indicateur est une mesure incomplète de la richesse fiscale car, même s'il repose sur les bases brutes permettant de neutraliser les choix politiques en matière d'abattement, n'intègre pas certaines exonérations compensées par l'Etat ainsi qu'un certain nombre d'autres recettes locales pourtant substantielles (doits de mutation, TLE...). De plus l'indicateur surévalue très sensiblement la richesse fiscale des communes ayant des bases importantes de taxe professionnelle et des taux faibles car la fixation du taux, et son évolution future, a été fortement contraintes par la répartition opérée jusqu'en 1980, époque où le vote des taux échappait aux collectivités. Enfin, des incertitudes se font jour quant à la pertinence de l'indicateur du fait du vieillissement des valeurs locatives cadastrales qui ne prennent pas en compte l'évolution des activités économiques et des patrimoines immobiliers.

Les tableaux suivants explicitent le mode de calcul avant et après les modifications apportées par la loi de finances pour 2012 :

Avant réforme	Après réforme LF 2011 et LF 2012
Régions - POTENTIEL FISCAL	Régions - Nouveau potentiel fiscal
Bases brutes FB, FNB, TP X taux moyens nationaux de chaque taxe	Produit CVAE
+ produit potentiel (corrigé des écarts de taux) des compensations d'exonérations (TP part salaires) ou des réductions de bases de fiscalité directe (TH)	+ produit IFER
	+ DCRTP
	+/- FNGIR
Pas de potentiel financier des régions	Indice resserré sur les ressources fiscales IRRF
	Produit CVAE
	+ IFER matériel roulant et répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et équipements de commutation
	+ produit des cartes grises
	+ quote-part de TIPP
	+/- FNGIR

⁵⁵ A.Guengant, 1991, Le potentiel fiscal mesure-t-il correctement la richesse fiscale des communes ?, Annuaire des collectivités locales, tome 11, p.7.

Départements – POTENTIEL FISCAL	Départements - Nouveau potentiel fiscal
Bases brutes FB, FNB, TP, TH X taux moyens nationaux de chaque taxe	Bases brutes du foncier bâti X taux moyen national
+ produit des compensations d'exonération	+ produit CVAE
	+ produit IFER
	+ moyenne mobile sur 5 ans des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) y compris la part additionnelle de DMTO
	+ taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA)
	+ DCRTP
	+/- FNGIR
Départements – potentiel financier	Départements – nouveau potentiel financier
Potentiel fiscal	Potentiel fiscal
+ dotation forfaitaire (hors compensation « part salaires » TP)	+ dotation forfaitaire
+ dotations de compensations	+ dotations de compensations
+ moyenne mobile sur 5 ans des produits de DMTO	

Communes hors EPCI à TPU – POTENTIEL FISCAL	Nouveau potentiel fiscal
Bases brutes communales FB, FNB, TP, TH X taux moyens nationaux	Bases brutes communales FB, FNB, TH, et CFE X taux moyens nationaux (communaux et intercommunaux)
+ Produits compensation « part salaires »	+ produit communal et intercommunal territorialisé de CVAE
- prélèvements fiscaux CCAS et France Télécom	+ produit communal et intercommunal territorialisé des IFER
	+ produit communal et intercommunal territorialisé de la taxe additionnelle de FNB
	+ produit communal et intercommunal territorialisé de TASCOM
	+ compensation « part salaires »
	+ DCRTP
	+/- FNGIR
	+ prélèvement sur produit des jeux
	+ surtaxe sur les eaux minérales
	+ redevance des mines
Communes hors EPCI à TPU POTENTIEL FINANCIER	Nouveau potentiel financier
Potentiel fiscal	Potentiel fiscal
+ dotation forfaitaire (hors compensation « part salaires »)	+ dotation forfaitaire (hors compensation « part salaires »)

Communes dans EPCI à TPU POTENTIEL FISCAL	Nouveau potentiel fiscal
produit potentiel, aux taux moyens nationaux (communaux et intercommunaux), des bases brutes communales de FB, FNB, TH	Bases brutes communales FB et FNB X taux moyens nationaux (communaux et intercommunaux)
+ produit potentiel, au taux moyen national (communal et intercommunal), des bases brutes de TP. bases «historiques» avant passage en TPU □ croissance des bases communautaires réparties au prorata de la population	+ produit bases brutes communales TH X taux moyen communal
+ produit de la compensation «part salaires» au prorata des bases «historiques»	+ produit communal et intercommunal territorialisé des IFER
+ prélèvement fiscal CCAS et du prélèvement France-Télécom au prorata de la population	+ produit communal et intercommunal territorialisé de la taxe additionnelle de FNB
	+ produit communal et intercommunal territorialisé de TASCOM
	+ attribution de compensation
	+ différence répartie au prorata de la population entre la somme des produits perçus par le groupement de CVAE, IFER, Taxe additionnelle de FNB, TASCOM et déterminés par application du taux moyen national de CFE et intercommunal de TH et le total des attributions de compensation versées aux communes-membres.
	+ compensation de la «part salaires» au prorata des bases «historiques»
	+ répartition au prorata de la population du prélèvement FNGIR opéré sur le groupement ou du reversement du FNGIR et la DCRTP au groupement
	+ prélèvement sur produit des jeux
	+ surtaxe sur les eaux minérales
	+ redevance des mines
Communes dans EPCI à TPU POTENTIEL FINANCIER	Nouveau potentiel financier
Potentiel fiscal	Potentiel fiscal
+ dotation forfaitaire (hors compensation « salaires »)	+ dotation forfaitaire

EPCI à fiscalité propre – POTENTIEL FISCAL	Nouveau potentiel fiscal
Bases brutes intercommunales de FB, FNB, TH et TP X taux moyens nationaux de la catégorie d'EPCI	Bases brutes intercommunales de FB, FNB, TH et CFE X taux moyens nationaux de la catégorie d'EPCI
+ produit de la compensation «part salaires» corrigé du rapport entre le taux moyen de TP de la catégorie d'EPCI et le taux moyen national de TP de 1998	+ produit intercommunal de CVAE
- versement au fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	+ Produit intercommunal des IFER

	+ produit intercommunal de la taxe additionnelle au FNB
	+ produit intercommunal de TASCOM
	+ compensation de la «part salaires»
	+ / - FNGIR
	+ DCRTP
	+ / - FSRIF
	Potentiel fiscal agrégé
	Bases brutes communales FB, FNB, TH, et CFE X taux moyens nationaux (communaux et intercommunaux)
	+ produits communaux et intercommunaux de CVAE
	+ produits communaux et intercommunaux des IFER
	+ produits communaux et intercommunaux de la taxe additionnelle de FB
	+ produits communaux et intercommunaux de TASCOM
	+ produits communaux et intercommunaux de prélèvement sur les jeux
	+ produits communaux et intercommunaux de surtaxe sur les eaux minérales
	+ produits communaux et intercommunaux de redevance des mines
	+ compensations « parts salaires » de l'EPCI et des communes membres
	+ DCRTP de l'EPCI et des communes membres
	+ / - FNGIR de l'EPCI et des communes membres
	Potentiel financier agrégé
	Potentiel fiscal agrégé
	+ dotations forfaitaires des communes membres (hors « part salaires »)

Une partie de ces écueils est atténuée dans le calcul de l'**effort fiscal**, qui est égal à la somme des produits de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières et de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, rapportée au potentiel fiscal des trois taxes ménages :

$$\text{Effort fiscal d'une commune} = A / B$$

A = produit des taxes et compensations ménages ainsi que de la TEOM/REOM.

B = potentiel fiscal pour ces trois taxes.

Un mécanisme d'écrêtement du produit fiscal ainsi calculé a été mis en place pour les communes dont l'augmentation du taux moyen pondéré est supérieure à celui de la strate démographique.

Pour le **potentiel financier**, le calcul est également effectué à partir de celui du potentiel fiscal. On ajoute à ce dernier la dotation forfaitaire de l'année n-1 hors part représentant l'ancienne « part salaires » :

$$\text{PFi (n)} = \text{PF (n)} + \text{dotation forfaitaire (n-1)}$$

Ces trois notions sont généralement rapportées au nombre d'habitants (population DGF de l'année) pour obtenir les potentiels fiscal et financier par habitant.

Le tableau suivant, construit par l'Association des maires de France, présente l'utilisation de ces notions dans le calcul des dotations des communes et intercommunalités pour l'année 2012⁵⁶ :

	utilisation potentiel fiscal / hab. pour seuil	utilisation potentiel fiscal / hab. pour calcul	utilisation potentiel financier / hab. pour éligibilité	utilisation potentiel financier / hab. pour calcul	montant 2012 (par rapport au montant 2011)	garantie si perte d'éligibilité en 2012
dotation de base / hab.	non	non	non	non	100 %	-
dotation superficie (/ hect.)	non	non	non	non	100 %	-
dotation de garantie	oui baisse de la dotation si potentiel fiscal / hab. > 90 % pot. fiscal moyen / hab. de la strate	oui baisse variant de 0 % à - 6 % en fonction de l'écart relatif de potentiel fiscal	non	non	100 % (si pot. fisc. / hab. < 90 % moy. nationale) de 100 % à 94 % (si potentiel fisc. / hab. > 90 % moyenne nationale)	-
dotation de compensation	non	non	non	non	98,40 %	-
dotation de solidarité rurale « bourgs-centres »	non	non	oui potentiel financier / hab. < 2 x potentiel financier moyen / habitant des communes de - 10.000 hab. (soit < 1.505 € / hab. pour 2011)	oui utilisation de l'écart relatif de potentiel financier par habitant (par rapport à la moyenne - 10.000 hab.)	montant compris entre 90 % et 120 % (idem pour les années suivantes : entre 90 % et 120 % année n - 1)	90 % en 2012 75 % en 2013 50 % en 2014
dotation de solidarité rurale « péréquation »	non	non	oui potentiel financier / habitant < 2 x potentiel financier moyen / habitant des communes de la strate	oui - utilisation de l'écart relatif de potentiel financier par habitant - utilisation de l'écart relatif de potentiel financier par hect. (< 497 euros pour 2011)	montant compris entre 90 % et 120 % (idem pour les années suivantes : entre 90 % et 120 % année n - 1)	90 % en 2012 75 % en 2013 50 % en 2014
dotation de solidarité rurale « cible »	non	non	oui - éligibilité à la DSR « bourgs-centres » ou « péréquation » - entre dans le calcul du rapport permettant le classement (10.000 premières communes éligibles)	oui utilisation de l'écart relatif de potentiel financier par hab. (par rapport à la moyenne de la strate)	-	-

⁵⁶ AMF, 2011, Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales et leurs nouvelles modalités de calcul dans la loi de finances 2012 (synthèse), pp. 10-11.

	utilisation potentiel fiscal / hab. pour seuil	utilisation potentiel fiscal / hab. pour calcul	utilisation potentiel financier / hab. pour éligibilité	utilisation potentiel financier / hab. pour calcul	montant 2012 (par rapport au montant 2011)	garantie si perte d'éligibilité en 2012
dotation de solidarité urbaine	non	non	oui écart relatif de potentiel financier / habitant entrant pour 45 % dans le calcul de l'indice synthétique de charges et de ressources permettant le classement des communes (DSU et DSU cible) (P. fin. moyen / hab. - 10.000 hab. : 968 €/hab. pour 2011 + 10.000 hab. : 1.140 €/hab. pour 2011)	oui utilisation de l'indice synthétique (pour la DSU et la DSU cible)	même montant que l'année précédente (au minimum)	90 % en 2012 75 % en 2013 50 % en 2014
dotation nationale de péréquation « part principale »	non	non	oui potentiel financier / habitant < 105 % du potentiel financier moyen /hab. de la strate	oui utilisation de l'écart relatif de potentiel financier par habitant	montant compris entre 90 % et 120 % (idem pour les années suivantes : entre 90 % et 120 % année n - 1)	90 % en 2012 75 % en 2013 50 % en 2014
dotation nationale de péréquation « part majoration »	oui potentiel fiscal impôts économiques /habitant inférieur à 85 % du potentiel fiscal moyen de la strate	oui utilisation de l'écart relatif de potentiel fiscal « CFE » / habitant de la strate	oui éligibilité à la DNP « part principale » (pot. fin./hab. < 105 % du potentiel financier moyen /hab. de la strate)	non	montant compris entre 90 % et 120 % (idem pour les années suivantes : entre 90 % et 120 % année n - 1)	90 % en 2012 75 % en 2013 50 % en 2014
dotation élu local communes de - 1.000 hab.	-	-	oui potentiel financier / hab. < 125 % du potentiel financier moyen par habitant des communes de - 1.000 hab. (soit 725 euros / hab. pour 2011)	non	-	50 % en 2012
dotation d'intercommunalité	non	oui	-	-	montant par habitant compris entre 90 % et 120 % (idem pour les années suivantes)	-

b) Les dotations versées aux communes au titre de la péréquation verticale.

On distingue trois dotations de péréquation verticale à destination des communes : la DSU, la DSR et la DNP.

Même si certaines parts de la dotation forfaitaire peuvent comprendre une certaine dimension péréquatrice, dans la mesure où elles ciblent certaines charges particulières (par exemple, les parcs naturels, qui pour les communes concernées induisent des coûts en termes de protection et de gardiennage), elles ne sont pas à proprement parler des dotations à visée péréquatrice dont les critères d'éligibilité sont également fondés sur la richesse des collectivités concernées.

- *La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)*

Cette dotation globale et libre d'emploi, construite sur le modèle de la DGF, est à deux volets : un premier pour les communes de 10 000 habitants et plus, un second pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants.

- **Pour les communes de 10 000 habitants et plus**

Pour ces collectivités, l'éligibilité est contrainte ; le versement de la dotation dépendra du classement de la commune à partir d'un indice synthétique de ressources et de charges composé des éléments suivants⁵⁷ :

	Pondération	Indicateur
Indicateur synthétique (IS) =	0,45 *	Potentiel financier moyen par habitants des communes de plus de 10 000 habitants / potentiel financier par habitant de la commune.
+	0,3 *	proportion par logement de personnes couvertes par des prestations logements dans la commune / proportion de personnes couvertes par ces prestations dans les communes de 10 000 habitants et plus.
+	0,15 *	part des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements / part des logements sociaux dans le parc total de logements des communes de plus de 10 000 habitants.
+	0,1 *	revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants / revenu moyen de la commune

Il est à noter que la notion de logement social au sens de la DSU diffère de celle retenue dans le cadre de la loi SRU (volonté de traduire la situation sociale de la commune), et qu'elle a été élargie par la loi de finances pour 2010 aux logements des sociétés ICADE et SNI. Le rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu moyen de la commune présente la caractéristique d'être dual : des revenus supérieurs constituent un indicateur de richesse, des revenus de la population inférieurs sont également vecteurs de charges supplémentaires.

Le résultat de cet indicateur permet de classer les communes de plus de 10 000 habitants. Seules les trois premiers quarts du classement ainsi établi seront éligibles la DSU. Le projet de loi de finances pour 2012 a porté le montant global de la DSU à 1,3 milliard d'euros, et a repris l'orientation amorcée en 2009 et poursuivie en 2011, qui vise à cibler un nombre plus restreint de communes. On distingue ainsi trois niveaux de répartition de la DSU pour les communes de plus de 10 000 habitants :

- une attribution au moins égale à celle de l'an passé pour l'ensemble des communes éligibles à la dotation ;
- pour les 487 premières communes de plus de 10 000 habitants en fonction de l'indice synthétique, une majoration de 1,5% ;
- pour les 250 premières communes, une « DSU cible » qui s'ajoute à l'attribution de droit commun : pour chaque commune, le montant est égal au produit de la population DGF par la valeur de l'indice. En fonction du classement, ce produit sera pondéré de 1 à 2.

Pour les communes nouvellement éligibles, un mécanisme spécifique de calcul de la dotation a été mis en place. Le calcul de la dotation est un produit entre la population DGF de la commune, l'indice de la commune (même formule que pour les autres communes), l'effort fiscal dans la limite de 1,3, la valeur de point, le coefficient de majoration (calculé à partir du rang de la commune au vu de l'indice synthétique), le coefficient ZUS (majoration en fonction de la population ZUS par rapport à la population DGF de la commune) et le coefficient ZFU (majoration en fonction de la population ZFU par rapport à la population DGF de la commune).

La réforme de la fiscalité locale a beaucoup altéré le calcul des potentiels fiscaux et financiers des communes. Ceci a pu être lourd de conséquences pour certaines communes qui ont perdu leur éligibilité à la DSU, principale levier de péréquation verticale. Ainsi, la loi de finances pour 2012 est venue assurer un mécanisme de garantie de ressources pour les communes sortantes du dispositif : 90% du montant de la dotation perçue en 2011 pour l'année 2012, 75% en 2013, 50% en 2014. Ces dispositifs traduisent une volonté de cibler les collectivités les plus nécessiteuses au regard de l'indice synthétique, mais sans pour autant renoncer à une éligibilité large et des mécanismes de garantie de ressource généreux.

⁵⁷ Fiche descriptive de la DSU, DGCL, 2011, p.3

- **Pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants**

La loi du 26 mars 1996⁵⁸ a étendu le dispositif établi en 1993 (indice synthétique de ressources et de charges) aux communes de 5 000 à 9 999 habitants, avec deux modifications : les valeurs moyennes utilisées dans le calcul de l'indice sont celles des communes de 5 000 à 9 999 habitants, et seul le premier dixième des communes en fonction de cet indice sont éligibles à la dotation. Ceci représentait 113 communes en 2011⁵⁹. Pour la répartition, le calcul est identique à celui de la DSU pour les communes de 10 000 habitants et plus. Il existe également une « DSU cible » pour les 30 premières communes en fonction de l'indice synthétique. Le calcul de son attribution est également un produit de la population DGF de la commune par l'indice de la commune, la valeur du point et le coefficient multiplicateur (en fonction du rang de la commune).

• *La dotation de solidarité rurale (DSR)*

Il s'agit du pendant de la DSU, à destination des communes rurales. Depuis 2011, la DSR est composée de trois fractions : une première (fraction « bourg – centre ») à destination des communes de moins de 10 000 habitants chefs lieux de canton ou regroupant 15% ou plus de la population du canton, une deuxième (fraction « péréquation ») pour les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant de cette strate, et une troisième (fraction « DSR cible ») pour les 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier moyen par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants. Sur les 852 millions d'euros de la DSR, plus de la moitié va à la fraction péréquation.

La répartition de la DSR dépend principalement du potentiel financier, et ce pour les trois fractions. En effet, les communes éligibles à la fraction « bourg-centre » vont recevoir leur attribution en fonction de l'écart entre leur potentiel financier par habitant et celui de la strate démographique (communes de moins de 10 000 habitants). De même, les fractions « péréquation » et « DSR cible » sont fondées sur le critère du potentiel financier. Cependant, ce dernier est incorporé de façon différente dans l'attribution de ces trois fractions⁶⁰ :

- Pour la fraction « bourg –centre » :

	Facteur	Explication ou remarques
DSR « bourg centre » =	Population DGF	
*	$1 + (\text{potentiel financier par habitant moyen de la strate} - \text{potentiel financier par habitant de la commune}) / \text{potentiel financier par habitant moyen de la strate}$.	Permet de majorer le produit des communes dont l'écart au potentiel financier moyen par habitant est élevé.
*	Effort fiscal	Limite de 1,2.
*	Coefficient ZRR	1,3 si la commune est en zone de revitalisation rurale, égal à 1 sinon.
*	Valeur du point	25,4 euros en 2011.

- Pour la fraction « Péréquation » :

Cette fraction est elle-même divisée en 4 tranches :

- 1) Une tranche « potentiel financier » pour 30% du total de la fraction « péréquation », dont la formule de calcul est la suivante :

⁵⁸ Loi n° 96-241 du 26 mars 1996.

⁵⁹ Circulaire du ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration portant répartition de la dotation de la solidarité urbaine et de cohésion sociale au titre de l'année 2011, 8 Avril 2011, p.2.

⁶⁰ Circulaire du ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration portant attribution de la dotation de solidarité rurale en 2011, 21 Avril 2011, p.6.

	Facteur	Explications / remarques
Dotation « potentiel financier » =	Population DGF	
*	$1 + (\text{potentiel financier par habitant moyen de la strate} - \text{potentiel financier par habitant de la commune}) / \text{potentiel financier par habitant moyen de la strate}$	Facteur similaire à celui de la fraction « bourg centre »
*	Effort fiscal	
*	Valeur du point	3,60 euros en 2011

On peut remarquer que cette tranche est similaire, dans son contenu, à la fraction « bourg-centre ». Il s'agit d'une forme d'extension de cette fraction aux communes non éligibles à la première fraction. Deux éléments viennent distinguer cette tranche : l'absence de prise en compte de la localisation en zone revitalisation rurale, et un potentiel financier moyen par habitant qui est celui de la strate démographique de la commune concernée parmi les sept distinguées (0 – 499, 500 – 999, 1 000 – 1 999, 2 000 – 3 499, 3 500 – 4 999, 5 000 – 7 499, 7 500 – 9 999 habitants).

2) Une tranche « longueur de voirie » pour 30% du total de la fraction « péréquation ».

Cette tranche est calculée à partir du produit entre la longueur de voirie communale classée dans le domaine public communal concernée et la valeur du point (0,21 euros en 2011). Pour les communes de montagne, la longueur de voirie est doublée pour le calcul.

3) Une tranche « enfants de 3 à 16 ans » pour 30% du total de la fraction « péréquation ».

Cette tranche est calculée à partir du produit entre le nombre d'enfants de 3 à 16 ans recensés dans la commune (statistique INSEE) et la valeur du point (25,46 euros en 2011).

4) Une tranche « potentiel financier superficiaire » pour 10% du total de la fraction « péréquation ». La formule de calcul de cette dotation est la suivante :

	Facteur	Explications / remarques
Dotation « potentiel financier superficiaire » =	Population DGF	
*	$1 + (\text{potentiel financier superficiaire moyen de la strate} - \text{potentiel financier superficiaire de la commune}) / \text{potentiel financier superficiaire moyen de la strate}$	
*	Valeur du point	2,06 euros en 2011

Cette formule ressemble beaucoup à celle de la tranche « potentiel financier ». La différence tient au fait que le potentiel financier pris en compte est rapporté au nombre d'hectares, tant pour le calcul du pfiS relatif à la commune que pour le pfiS (potentiel financier superficiaire moyen). Ce dernier est unique pour l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants (pas de stratification démographique).

- Pour la fraction « DSR cible »

Cette fraction est appelée à être abondée de façon conséquente dans les années à venir, dans la mesure où elle a une vocation davantage péréquatrice que la fraction « Péréquation », laquelle est marquée par une éligibilité très large. En 2011, les 10 000 communes bénéficiaires ont reçu 23,6 millions d'euros au titre de cette fraction « DSR cible », et le projet de loi de finances prévoyait une augmentation minimale de 39 millions d'euros.

Les critères d'attribution de cette « DSR cible » sont identiques à ceux de la fraction péréquation, tant pour les éléments pris en compte que pour la pondération.

Comme pour la DSU, la DSR comprend un régime de transition pour les changements notables de situation des communes. Ce régime comprend deux volets :

- 1) une garantie de baisse limitée à – 10% et de hausse limitée à + 20% de l'attribution versée en 2011 pour les communes éligibles. Ceci vaut pour les fractions « bourg centre » et « péréquation », mais pas pour la « DSR cible »,
- 2) une garantie de sortie progressive pour les communes touchées en 2012 : 90% en 2012, 75% en 2013 et 50% en 2014. Là encore, ceci vaut pour les fractions « bourg centre » et « péréquation », mais pas pour la « DSR cible ».

- *La dotation nationale de péréquation (DNP)*

La DNP comprend deux volets : une part dite principale, dont l'objectif est de corriger les insuffisances du potentiel financier, et une part dite majoration qui vise à réduire les écarts de potentiel fiscal à partir de l'ancienne taxe professionnelle, supprimée par la loi de finances pour 2010⁶¹.

- La part principale de la DNP

Celle-ci est accessible :

- aux communes qui ont à la fois un potentiel financier par habitant supérieur de 5% au plus à la moyenne de la strate démographique correspondante, et un effort fiscal supérieur à la moyenne du groupe démographique ;
- aux communes de plus de 10 000 habitants qui ont à la fois un potentiel financier par habitant inférieur ou égal à 85% du potentiel financier moyen de la strate démographique correspondante, et un effort fiscal supérieur à 85% de la moyenne de ce groupe démographique.

A cela s'ajoutent des conditions dérogatoires pour être éligible à cette part principale, à destination des communes suivantes :

- les communes qui ont à la fois un potentiel financier par habitant supérieur de 5% au plus à la moyenne de la strate démographique correspondante, et un taux de taxe professionnelle en 2009 égal au taux maximum de 32,26%. Ces communes pourront bénéficier d'un taux plein dans l'attribution de la dotation au titre de la part principale
- les communes qui ont à la fois un potentiel financier par habitant supérieur au plus de 5% du potentiel financier moyen de la strate démographique correspondante, et un effort fiscal compris entre 85% de la moyenne de ce groupe démographique et cette moyenne. Ces communes n'auront alors droit qu'à une attribution réduite de moitié.

La part principale distingue deux catégories de communes : celles de plus de 200 000 habitants et celles de moins de 200 000 habitants. Cette différenciation se retrouve dans la valeur du point (64,69 euros pour les communes de moins de 200 000 habitants en 2011, 39,92 euros (VP2) pour celles de plus de 200 000 habitants la même année). Sinon, les formules de calcul pour l'attribution de cette part sont similaires :

- Pour les communes de moins de 200 000 habitants :

	Facteur	Remarques
Part principale DNP =	$(1,05 * \text{potentiel financier par habitant moyen de la strate} - \text{potentiel financier par habitant de la commune}) / \text{potentiel financier par habitant moyen de la strate}$	Le coefficient 1,05 porté au potentiel financier par habitant moyen par habitant vise à éviter un dénominateur négatif, les communes éligibles pouvant avoir un potentiel financier par habitant jusqu'à 5% supérieur à la moyenne de la strate.
*	Population DGF	
*	Valeur du point	64,69 euros en 2011

⁶¹ Circulaire du ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, portant répartition de la dotation nationale de péréquation (DNP) pour l'année 2011, 22 Avril 2011, p.1.

- Pour les communes de plus de 200 000 habitants :

	Facteur	Remarques
Part principale DNP =	$(1,05 * \text{potentiel financier par habitant moyen de la strate} - \text{potentiel financier par habitant de la commune}) / \text{potentiel financier par habitant moyen de la strate}$	
*	Population DGF	
*	Valeur du point	39,92 euros en 2011

Dans les deux cas, on peut constater que l'attribution est principalement fondée sur l'écart entre le potentiel financier de la commune et celui de son groupe démographique.

- La « part majoration » de la DNP

Pour être éligible à cette part, les communes doivent remplir trois conditions cumulatives : être éligible à la part principale de la DNP, compter moins de 200 000 habitants, et avoir un potentiel fiscal taxe professionnelle par habitant inférieur d'au moins 15% au potentiel fiscal taxe professionnelle par habitant moyen du groupe démographique correspondant. L'attribution se fait ensuite à partir de la formule suivante :

	Facteur	Remarques
Majoration DNP =	$(\text{potentiel fiscal TP moyen par habitant de la strate démographique} - \text{potentiel fiscal TP par habitant de la commune}) / \text{potentiel fiscal TP moyen par habitant de la strate}$	Les bases et le taux moyen de la TP sont ceux utilisés pour le calcul du potentiel fiscal en 2010.
*	Population DGF de la commune	
*	Valeur de point	11, 379159 euros en 2011

La loi a instauré un mécanisme d'écrêtement du produit fiscal pris en compte dans le calcul de l'effort fiscal, pour les communes dont l'augmentation du taux moyen pondéré est supérieure à celle de leur strate démographique (15 strates distinctes). Ce système vise à limiter les effets d'aubaine créés par une augmentation du produit fiscal des quatre taxes.

Comme pour la DSU et la DSR, la DNP comporte un régime transitoire à deux volets :

- 1) Une garantie de baisse limitée à - 10% et de hausse limitée à + 20% de l'attribution 2011 pour les communes éligibles, pour les deux parts.
- 2) Une garantie de sortie spécifique pour les communes sortantes en 2012 : 90% en 2012, 75% en 2013 et 50% en 2014 du montant perçu en 2011, pour les deux parts également.

c) La dotation d'intercommunalité

Il n'y a pas une mais des dotations d'intercommunalité, qui diffèrent dans leur montant et les potentielles majorations en fonction de la catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). En termes d'habitants, les mieux dotées sont les communautés urbaines (60 euros par habitant), les moins bien loties les communautés de communes à fiscalité additionnelle (20,05 euros par habitant). La loi du 12 juillet 1999⁶² distingue en effet cinq catégories d'intercommunalités : les communautés de communes à fiscalité additionnelle, les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle.

A côté d'un cadre général fondé sur la dotation par habitant, il faut ensuite distinguer les mécanismes de dotations individuelles par catégorie d'EPCI.

⁶² Loi N° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

- *La dotation par habitant*

La loi de finances pour 2011 a décidé d'un gel du montant des dotations par habitant pour ces différentes catégories. Les montants sont les suivants⁶³ :

EPCI	Dotations / habitant
Communauté de communes	20,05
Communauté de communes à FPU simple	24,48
Communauté de communes à FPU bonifiée	34,06
Communauté d'agglomération	45,40
Agglomération nouvelle	48,42
Communauté urbaine	60,00

Il est à noter que les communautés de communes existant depuis au moins deux ans et qui ont mis en place une fiscalité additionnelle perçoivent une majoration qui les fait atteindre une base de 22,54 euros / habitant. Plusieurs mécanismes de garantie de ressources coexistent :

- Pour les communautés urbaines, la loi de finances pour 2009 a mis en place un mécanisme de garantie de ressources si la dotation perçue auparavant était supérieure à 60 euros par habitant.
- Lorsque des communautés de communes changent de catégorie, elles bénéficient d'un seuil de garantie au titre des coefficients d'intégration fiscale (CIF) : 0,6 pour les communautés de communes à quatre taxes, 0,5 pour les communautés de communes à FPU.
- Pour les communautés d'agglomération, ce seuil est fixé à 0,5. Par contre, les communautés d'agglomération issues de syndicat d'agglomération nouvelle n'ont pas de garantie.

- *Le calcul des dotations individuelles :*

- Les communautés urbaines

Le calcul des dotations individuelles ne diffère pas, qu'il s'agisse d'une communauté urbaine à FPU ou d'une communauté urbaine à fiscalité additionnelle. On parle de dotation « spontanée », qui peut se voir complétée par une dotation de garantie. Le calcul de ce produit est le suivant :

	Facteur	Remarques
Dotations communauté urbaine « spontanée » =	Population DGF	
*	Dotations par habitant	60 euros par habitant
*	Taux d'évolution décidé par le CFL	0% en 2011

- Les communautés d'agglomération

Trois types de dotations reviennent aux communautés d'agglomération : une dotation de base, une dotation de péréquation, et différents types de dotations de garantie.

Pour la dotation de base, le calcul du produit est le suivant :

	Facteur	Remarques
Dotations de base CA =	Population DGF	
*	Coefficient d'intégration fiscale (CIF)	Le CIF peut être pondéré ; pour les EPCI de 2 ^{ème} année, la pondération est de 0,63. Le CIF moyen de la catégorie des CA est de 0,33.
*	Valeur du point	38,57 euros en 2011

⁶³ Circulaire du ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, portant sur la dotation d'intercommunalité des établissements publics de coopération intercommunale, 26 Avril 2011.

Le CIF est calculé de la façon suivante :

CIF = A / B

Avec A l'addition du produit des trois taxes et de la compensation relais perçue par la communauté d'agglomération, avec la TEOM ou la REOM, la redevance assainissement, la dotation de compensation (hors baisses de la DCTP), la ZRU ou la ZFU, la compensation de la TP pour la Corse, et les attributions de compensation négatives. A ceci on soustrait le FDPTP et l'ensemble des dépenses de transfert.

Et B le calcul suivant :

	Eléments	EPCI / communes membres
B =	Produit des trois taxes et de la compensation relais	EPCI et communes membres
+	TEOM ou REOM	EPCI et communes membres
+	Redevance assainissement	EPCI et communes membres, voire syndicats
+	Dotation de compensation (hors baisses de la DCTP)	EPCI
+	ZRU ou ZFU	EPCI
+	Compensation de la TP	EPCI en Corse
+	Attributions de compensation négatives	EPCI
-	FDPTP	EPCI

Le CIF atteint en moyenne 0,33 en 2011.

Pour la **dotation de péréquation**, le calcul est le suivant :

	Facteur	Remarques
Dotation de péréquation CA =	Ecart relatif de potentiel fiscal	
*	Population DGF	
*	CIF ou CIF pondéré	
*	Valeur du point	89 euros en 2011

L'écart relatif de potentiel fiscal (ERPF) est calculé comme suit :

Ecart relatif de potentiel fiscal = 2 – (potentiel fiscal par habitant de la communauté d'agglomération / potentiel fiscal moyen des communautés d'agglomération). Le potentiel fiscal moyen des communautés d'agglomération s'élève à 397,35 euros en 2011.
--

Pour les **dotations de garantie**, le principe est que les communautés d'agglomération créées lors des deux années précédentes ne peuvent recevoir moins que l'année précédant leur transformation, à population stable. La dotation de garantie est ensuite décroissante avec les années (95% pour les communautés d'agglomération de trois ans, 90% pour celles de quatre ans, 85% pour celles de cinq ans et plus). Il existe également une garantie pour les communautés d'agglomération dont le potentiel financier est inférieur à 50% du potentiel financier moyen des communautés d'agglomération (198,67 euros en 2011).

- Les communautés de commune à fiscalité additionnelle.

Les communautés de communes à fiscalité additionnelle peuvent bénéficier de quatre types de dotations : une dotation de base, pour toutes, une dotation de péréquation, une majoration pour celles qui sont depuis deux ans dans la catégorie, et des dotations de garantie versées en fonction de différents critères.

Pour la **dotation de base**, il faut différencier les groupements créés en 2010 et ceux créés avant. Pour les groupements antérieurs à l'année n-1, le calcul de la dotation est le suivant :

	Facteur	Remarques
Dotation de base =	Population DGF	Population DGF de l'EPCI
*	Coefficient d'intégration fiscale (CIF)	Voir précédemment le calcul du CIF des intercommunalités
*	Valeur du point	15,88 euros en 2011

Le calcul du CIF des intercommunalités est le suivant :

$$\text{CIF} = A / (A + B)$$

Avec A = produit des 4 taxes perçu par la communauté de communes + TEOM/REOM – FDPTP
Et B = produit des 4 taxes perçu par les communes membres et les syndicats + TEOM/REOM.

Pour les groupements créés lors de l'année n-1, le calcul de la dotation de base diffère légèrement: du fait de l'absence d'antériorité de l'EPCI, c'est le CIF moyen de la catégorie l'année précédente qui est pris en compte (0,32 en 2011), et le produit ainsi obtenu est divisé par deux.

Pour la **dotation de péréquation**, on distingue également les groupements formés avant l'année n-1 et ceux qui ont été créés en n-1. Pour cette première catégorie, le calcul de la dotation est le suivant :

	Facteur	Remarques
Dotation de péréquation =	Ecart relatif de potentiel fiscal	
*	Population DGF	
*	CIF	Même calcul que pour la dotation de base
*	Valeur de point	35,21 euros en 2011

L'écart relatif de potentiel fiscal (ERPF) se calcule de la façon suivante :

$$\text{ERPF} = 2 - (A / B)$$

Avec A = potentiel fiscal par habitant

Et B = potentiel fiscal moyen national des communautés de communes (107,23 euros en 2011).

Ainsi, plus le potentiel fiscal par habitant du groupement est faible, plus l'ERPF est élevé et par conséquent plus le montant de la dotation de péréquation est important.

Le potentiel fiscal par habitant des communautés de communes se calcule de la façon suivante :

$$\text{PF/hab} = \text{PF 4 taxes} / \text{population DGF de l'EPCI}$$

Pour les EPCI d'au moins deux ans dans la catégorie, il y a une **dotation de majoration** à deux volets : une part « base » et une part « péréquation », dont les calculs diffèrent peu des dotations précédemment explicitées :

		Facteur	Remarques
Dotation de péréquation =	Part « base » =	Population DGF	
	*	CIF	
	*	Valeur de point	2,21 euros en 2011
+	Part « péréquation » =	ERPF	
	*	Population DGF	
	*	CIF	
	*	Valeur de point	4,91 euros en 2011

Quant aux dotations de garantie, elles peuvent revenir à différents types de communautés de communes à fiscalité additionnelle :

- Pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle d'au moins deux ans, si leur potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50% au potentiel fiscal par habitant moyen de la catégorie, elles bénéficient d'une garantie de maintien du niveau de ressources par rapport à la dotation d'intercommunalité par habitant de l'année précédente ;
 - Pour les communautés de communes de deuxième année et plus dont le CIF est supérieur à 0,6, mécanisme de maintien de ressources également ;
 - Pour les communautés de communes de trois ans ou plus dans la catégorie, mécanisme de garantie pour les EPCI dont la dotation par habitant est inférieure à 80% de ce qu'elle était l'année précédente (garantie au seuil plancher de 80%) ;
 - En cas de fusion de deux EPCI ou plus à fiscalité additionnelle, l'EPCI issu de la fusion, garantie d'un montant de dotation d'intercommunalité au moins égal à l'addition de ceux perçus l'année précédente par les deux EPCI.
- Les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU).

Pour les communautés de communes à FPU, les dotations de base et de péréquation sont calculées de façon identique à celles des communautés de communes à fiscalité additionnelle, y compris pour l'ancienneté des EPCI. Seules les valeurs du point et les moyennes de la catégorie diffèrent (chiffres de 2011) :

VP dotation de base	19,44 euros
CIF moyen	0,348
VP dotation de péréquation	43,94 euros
Potentiel fiscal moyen	227,84 euros

Un mécanisme de bonification reprend le principe de la dotation de majoration, mais connaît un calcul différent (pour les groupements créés avant l'année n-1) :

	Facteur	Remarques
Bonification de la dotation d'intercommunalité =	Population DGF	
*	CIF ou CIF pondéré	CIF pondéré la seconde année
*	Valeur de point	27,8 euros en 2011

Cette bonification s'ajoute à la dotation de base. Mais pour les groupements créés lors de l'année n-1, le CIF pris en compte est le CIF moyen de la catégorie, et le produit est divisé par 2.

Un système de dotations de garantie a également été mis en place pour différents types de communautés de communes à FPU :

- Pour celles issues d'une fusion ou d'une transformation en n-2 ou n-1, mécanisme de maintien du niveau de la dotation d'intercommunalité par habitant. Pour l'année n-3, mécanisme de garantie à hauteur de 95% de la dotation par habitant antérieure. Pour l'année n-4, taux de 90% ; pour n-5, taux de 85% ;
- Pour les communautés de communes à FPU de deuxième année ou plus dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 50% du potentiel fiscal par habitant moyen de la catégorie,

mécanisme de maintien du montant de la dotation d'intercommunalité perçue l'année précédente ;

- à partir de la 3^{ème} année de perception de la dotation d'intercommunalité, la dotation de l'année n a une valeur plancher équivalente à 80% de la dotation perçue en n-1. Si les dotations de base, de péréquation et la bonification ne permettent pas d'atteindre ce seuil, la dotation de garantie vient en renfort ;
- pour les communautés de communes d'au moins trois ans, il existe également une dotation de garantie pour celles dont le CIF est supérieur à 0,5. Cette dotation de garantie vient assurer à ces EPCI une dotation d'intercommunalité d'un montant au moins égal à celle de l'année précédente.
- Les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).

La dotation d'intercommunalité des SAN se structure de la même façon que les autres intercommunalités, avec une dotation de base, une dotation de péréquation et une dotation de garantie. La **dotation de base** se calcule par le produit suivant : population DGF * valeur de point (11,93 euros en 2011).

La **dotation de péréquation** est elle déterminée comme suit :

	Facteur	Remarques
Dotation de péréquation =	Ecart relatif de potentiel fiscal (ERPF)	
*	Population DGF	
*	Valeur de point	27,84 euros en 2011

L'ERPF est calculé de la façon suivante : $ERPF = 2 - (A / B)$

Avec : A le potentiel fiscal par habitant du SAN et B le potentiel fiscal moyen des SAN (914,20 euros en 2011).

Le potentiel fiscal des SAN est déterminé comme suit : $PF = A * T + B$

Avec : A la base brute d'imposition à la taxe professionnelle en 2009, T le taux moyen des SAN (0,21 en 2011) et B la dotation de compensation hors baisses de DCTP.

Quant à la dotation de garantie, elle revient aux SAN d'au moins deux ans pour garantir une dotation d'intercommunalité au moins égale à la dotation perçue l'année précédente.

d) Les dotations versées aux départements au titre de la péréquation verticale

Pour les départements, la péréquation verticale se concrétise par deux systèmes de dotations spécifiques, la dotation de fonctionnement minimale (DFM, 558 millions d'euros en 2012) et la dotation de péréquation urbaine (DPU, 825 millions d'euros). La particularité de ces dotations de péréquation au sein de la DGF tient au mécanisme d'éligibilité complémentaire : pour la DPU, seuls les départements « urbains », c'est-à-dire les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants au km² avec également un taux d'urbanisation (qui correspond au nombre de communes comprises dans une unité urbaine au sens de l'INSEE) supérieur à 65%, sont potentiellement éligibles. Les départements qui ne satisfont pas à ces deux conditions sont eux potentiellement éligibles à la DFM, en tant que départements « non urbains ». En 2011, 31 départements étaient dans la catégorie des urbains⁶⁴.

- La dotation de fonctionnement minimale (DFM)

Sur les 65 départements métropolitains non urbains, tous ne vont pas bénéficier de la dotation de fonctionnement minimale. En effet, seuls les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double du potentiel financier par habitant moyen des départements non urbains sont éligibles. Ensuite, la répartition de la DFM est effectuée à partir de trois indicateurs : le potentiel

⁶⁴ Circulaire du ministère de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration portant sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements de métropole pour l'année 2011, 13 Avril 2011.

financier par habitant, la longueur de voirie et le potentiel financier superficiaire. Les indicateurs sont calculés comme suit :

- Fraction « potentiel financier par habitant » (40% de la dotation) :

	Facteurs	Remarques
Fraction « potentiel financier par habitant » =	Population DGF du département	
*	Valeur du point	11, 06 euros en 2011
*	2 – (potentiel financier par habitant du département / potentiel financier par habitant moyen des départements non urbains)	La valeur 2 est due au fait qu'un département dont le potentiel financier par habitant est égal au double du potentiel financier par habitant moyen est éligible à la DFM, et donc pour éviter un produit négatif.

- Fraction « longueur de voirie » (30% de la dotation) :

	Facteurs	Remarques
Fraction « longueur de voirie » =	Longueur de voirie hors montagne départementale + 1,3 * longueur de voirie de montagne départementale	Le coefficient 1,3 constitue une majoration pour la voirie classée en zone de montagne, qui implique davantage de charges.
*	Valeur du point	0,77 euros en 2011

- Fraction « potentiel financier superficiaire » (30% de la dotation) :

	Facteurs	Remarques
Fraction « potentiel financier superficiaire » =	Potentiel financier superficiaire moyen des départements non urbains / potentiel financier superficiaire du département	Potentiel financier superficiaire moyen des départements non urbains égal à 0,037 euros en 2011.
*	Valeur du point	2, 78 millions d'euros en 2011

La DFM est marquée par l'importance du potentiel financier dans la répartition du montant global ; de plus, ce critère est celui de l'éligibilité réelle à la dotation. Cependant, cet accent porté sur les ressources des départements est discutable dans la mesure où l'éligibilité demeure très large (potentiellement l'ensemble des départements non urbains, au final une majorité d'entre eux) et que des mécanismes de garantie de ressources ont été établis pour les collectivités « sortantes » : un département ne peut recevoir moins que ce qu'il recevait l'année précédente au titre de la DFM du fait d'une « garantie de non baisse » intégrée dans la calcul de son attribution. Cette garantie a bénéficié à 9 départements en 2011 (58 en 2010).

- **La dotation de péréquation urbaine (DPU)**

La DPU apparaît comme plus ciblée sur les départements urbains les moins riches au regard du potentiel financier par habitant. Seuls les départements éligibles ayant un potentiel financier par habitant inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen des départements urbains pourront en bénéficier.

Sa répartition se fait selon le calcul suivant :

	Facteur	Remarques
Dotation de péréquation urbaine =	Population DGF du département	
*	Indice synthétique du département	
*	Valeur du point	14, 27 euros en 2011

L'indice synthétique est composé d'indicateurs de richesse et de charges. Ceux-ci sont au nombre de quatre :

- le potentiel financier du département pour 50% de l'indice ;
- la part de personnes couvertes par les allocations logement du département sur le nombre de logements du département, pour 25% de l'indice ;
- le revenu moyen par habitant pour 15% de l'indice ;
- le nombre de bénéficiaires du RSA par habitant pour 10% de l'indice.

Cet indice traduit une volonté de mettre en œuvre des critères de richesse et de charges plus approfondis, qui correspondent également aux problématiques des départements urbains en matière d'action sociale.

La DPU est également accompagnée par un mécanisme de garantie pour les collectivités « sortantes » : celles-ci bénéficieront la première année suivant leur sortie de l'éligibilité à la dotation d'une compensation à hauteur des deux tiers du montant de DPU qu'elles recevaient l'année précédente ; l'année suivante, cette compensation est ramenée à un tiers de la DPU antérieurement perçue.

e) La dotation de péréquation des régions.

Cette dotation de péréquation forme la DGF des régions avec la dotation forfaitaire. Ces dernières années, on a pu observer l'écrêtement de la dotation forfaitaire pour alimenter la dotation de péréquation et une stabilité des critères de répartition de cette dernière. Le montant de cette dotation a été arrêté à 183 millions d'euros dans la loi de finances pour 2012, ce qui est bien peu par rapport à la dotation forfaitaire dont le montant dépasse les 5 milliards d'euros.

Les régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 85% du potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des régions sont éligibles à cette dotation de péréquation. En 2011, onze régions étaient concernées et pouvaient prétendre à cette dotation. La répartition de la dotation se fait alors de la façon suivante :

- pour moitié, proportionnellement à l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la région concernée et le potentiel fiscal par habitant moyen des régions. Cet écart est pondéré par l'effort fiscal et la population de la région ;
- pour l'autre moitié, proportionnellement au rapport entre potentiel fiscal par kilomètre carré de la région concernée et le potentiel fiscal par kilomètre carré moyen des régions.

Depuis la loi de finances pour 2008, il existe un mécanisme de garantie. Ainsi, lorsqu'une région n'est plus éligible à cette dotation de péréquation, elle perçoit quand même une compensation à hauteur de la moitié du montant de la dotation qu'elle avait reçu l'année précédente.

2-2) La performance péréquatrice des concours de l'Etat

2-2-1 La performance « péréquatrice », une mesure nécessaire ?

Au delà d'un consensus politique assez large sur la nécessité de disposer de mécanismes de corrections de inégalités financières entre collectivités territoriales, la question se pose de leur efficacité et de leur performance correctrice.

La conception française traditionnelle de la péréquation semble assez largement étrangère à l'idée d'une mesure de la performance et d'une évaluation de résultats atteints par les dispositifs mis en œuvre. En ce sens d'ailleurs, la constitutionnalisation de la péréquation en 2003 avec l'insertion dans la norme suprême de l'article 72-2 alinéa 5 (« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ») paraît des plus emblématiques. Il s'agit en effet de définir un *sens* à la péréquation (i.e. « l'égalité »), mais pas des cibles précises, chiffrées, dont il serait possible d'évaluer l'atteinte à échéance régulière. Il faut y voir la traduction normative d'une conception politique de la péréquation qui en fait une obligation de mobilisation de moyens plus que d'obtention de résultats évaluables. A telle enseigne d'ailleurs qu'il faut rappeler que de manière récurrente le débat politique fait ré-émerger la question d'une définition éventuelle d'une cible à atteindre. Deux exemples récents pour s'en convaincre :

- le rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation par les sénateurs Jacques Mézard et Rémy Pointereau en février 2010, consacre une partie entière à la question « quel est le montant optimal de péréquation ? ». Il s'agit, selon les auteurs, dans une logique de renforcement non seulement de la performance mais aussi de la lisibilité des dispositifs de péréquation, de réfléchir à la mise en place d'un seuil minimal mais aussi maximal de péréquation. Minimal, car la péréquation se conçoit comme un outil visant à pallier les handicaps de certains territoires, et maximal car il s'agit aussi d'éviter les effets pervers qui consisteraient à dissuader les collectivités territoriales de mettre en place des dynamiques vertueuses destinées à rattraper leur retard économique et les installer dans une logique d'assistanat. Il est à regretter que cette proposition n'ait pas été plus amplement creusée, notamment pour en évaluer le montant, ou la cible et les conditions de faisabilité, au delà d'une suggestion désormais assez datée de consacrer une part plus importante que celle prévue à l'époque dans les débats à la part de la CVAE (un temps envisagée avant d'être abandonnée) comme un fonds spécifiquement dédié à la péréquation,

- dans les débats de l'automne 2011 consacrés au PLF 2012, le Sénat avait un temps proposé de mettre en place un objectif précis de réduction des inégalités, finalement abandonné en CMP. Le 30 novembre 2011, le Sénat avait en effet adopté le principe d'un objectif de réduction des inégalités entre les collectivités territoriales. Il était ainsi prévu que dans dix ans, aucune commune ou aucun ensemble intercommunal ne devrait avoir moins de 90% du montant moyen des ressources des collectivités de sa strate démographique.

2-2-1 Une performance difficile à définir

Peu de travaux ont abordé la question de la performance péréquatrice de manière aussi précise et construite que l'étude conduite par les professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert en 2004 pour le compte du Commissariat Général du Plan⁶⁵. L'essentiel des développements qui vont suivre sont donc basés en grande partie sur l'analyse des méthodes et des résultats produits dans ce cadre.

Tout d'abord, il est indispensable d'évoquer brièvement ce qu'est la péréquation pour ces auteurs, et définir ainsi avec eux la notion d'« équité territoriale ». Il faut en effet reconnaître combien la péréquation en France ne saurait se réduire à l'idée de réduction des inégalités de richesse fiscale, même corrigés des charges. Celle-ci ne constitue qu'un moyen et non pas l'objectif en soi de la péréquation. Mieux, il est sans doute préférable de considérer que la péréquation a pour objectif de mieux proportionner les consommations publiques à la pression fiscale, c'est-à-dire à rapprocher des ratios « avantage/effort » des collectivités territoriales dans une perspective d'équité territoriale. Il faut en effet rappeler les fortes disparités de situations qui peuvent exister entre collectivités, liés aux choix politiques tant en termes fiscal que de niveaux de consommations collectives en services publics.

Une collectivité favorisée peut en effet offrir de nombreuses prestations à effort fiscal limité, là où une collectivité moins favorisée optera soit sur un niveau réduit de prestations, soit à une majoration de l'effort fiscal demandé aux contribuables. En ce sens, les auteurs développent une notion centrale d'« équité territoriale » résumé de la manière suivante : « en cherchant à proportionner l'offre de services publics à l'effort fiscal, l'équité territoriale vise d'une part, à favoriser l'égalité des usagers et des contribuables devant la dépense publique et l'impôt et, d'autre part, à préserver l'autonomie de décision des autorités locales »⁶⁶. C'est bien là d'ailleurs le cœur de toute politique de péréquation, qui nécessite d'opérer un arbitrage entre l'autonomie et le pouvoir de décision laissé aux autorités locales et la recherche d'une plus grande égalité.

Ensuite, il convient de distinguer plusieurs approches de la « performance », non pas pour les opposer car elles peuvent aisément se compléter, mais pour tenter de cadrer les termes d'un débat par nature complexe.

Pour l'essentiel, trois approches peuvent être distinguées, selon deux catégories :

⁶⁵ Gilbert G. et Guengant A. (2004), *Effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales*, Commissariat Général du Plan, Paris, 178 pages.

⁶⁶ Gilbert G. et Guengant A. (2004), *Evaluation de la performance péréquatrice des concours de l'Etat aux communes*, Economie et Statistiques n°373.

- la **performance** intrinsèque, ou « performance » stricto sensu » associée à une qualification des outils (« intensifs » ou « extensifs ») ;
- l'**efficacité** des dispositifs de péréquation financière : il s'agit d'une seconde approche, globale, niveau de collectivités par niveau de collectivités, mesurant la variation des inégalités réelles de potentiel financier après péréquation, donc par rapport aux inégalités primaires de distribution des pouvoirs d'achat ;
- une troisième approche individuelle basée sur l'évaluation, après péréquation, de la réduction de l'écart fiscal réel de chaque collectivité à une norme de pouvoir d'achat. Elle permet d'appréhender de manière plus fine la dispersion des résultats de corrections des inégalités.

La péréquation est difficile à évaluer compte tenu de la sédimentation causée par l'histoire, et aux compromis politiques souvent trouvés au prix du maintien de l'existant et de l'empilement de dispositifs plus péréquateurs complexifiant la lisibilité globale.

Chacune de ses approches pose en outre des problèmes méthodologiques. Pour l'essentiel, la première invite à ne pas se focaliser sur les seules dotations explicitement péréquatrice pour envisager les dotations de compensations qui produisent aussi des effets péréquateurs. La seconde nécessite le recours à un indice de Gini, correspondant à la somme des valeurs absolues des écarts de pouvoir d'achat entre toutes les collectivités prises deux à deux, et destiné à fournir une évaluation du taux global de correction des disparités avant puis après péréquation. La troisième pose le problème de l'absence de fixation d'une norme de référence, une moyenne-cible de pouvoir d'achat qu'il est possible de lever en fixant celle-ci à la moyenne du potentiel financier après transferts, c'est-à-dire le potentiel fiscal primaire moyen abondé des dotations moyennes par habitant. Dans la mesure où la référence à cette moyenne n'est pas utilisée comme une information permettant de déterminer l'activation ou non du versement de dotations, trois effets peuvent en ce sens être observés :

- effet péréquisiteur : le plus conforme à l'objectif du dispositif, c'est à dire le rapprochement des collectivités de la moyenne ;
- effet contre-péréquisiteur : les collectivités déjà situées au delà de ce seuil moyen continuent de percevoir des dotations, ce qui accentue la situation d'inégalité secondaire ;
- effet sur-péréquisiteur : les collectivités situées en deçà du seuil moyen se retrouvent après transferts au-delà de celui-ci.

Ainsi, l'étude de 2004 a permis de produire des résultats dont la richesse est patente. Chacune de ces approches a fait l'objet d'une analyse dont il est possible de rendre compte de manière synthétique.

1. Des performances péréquatrices et des tendances contrastées pour chaque niveau de collectivités :

S'agissant de l'évaluation de la performance de la péréquation, il convient de souligner plusieurs caractéristiques communes à l'ensemble des niveaux de collectivités :

Les travaux de ces deux universitaires, actualisés en 2008, permettent de souligner l'accroissement de la performance intrinsèque des dispositifs de péréquation, et en même temps un léger recul en volume depuis 2004 de l'efficacité globale de la péréquation pour les communes et les départements, mais pas pour les régions.

Malgré ce constat, il est possible de qualifier cette performance globale de croissante (entre 1994 et 2004) et au final plutôt élevée, et même, de la considérer comme satisfaisant aux impératifs constitutionnels dont on sait qu'ils définissent surtout une perspective tendancielle vers plus d'égalité.

- a) La péréquation communale :

Il faut souligner d'emblée combien les inégalités primaires de pouvoir d'achat par habitant sont considérables, bien supérieures d'ailleurs à celles mesurées pour les autres niveaux de collectivités : elles varient de 1 à 8 500 ! Pour autant, l'efficacité globale de la péréquation a cru de 34 % à 40% entre 1994 et 2004, pour se tasser à 37% en 2006.

Il est important de relever une caractéristique intéressante de la décomposition de cette efficacité globale : celle-ci est en effet imputable aux 2/3 aux dotations dites de compensation, et « seulement » pour 1/3 par les dotations de péréquation stricto sensu. Et parmi les dotations compensatrices, la DGF fournit à elle seule les ¾ de l'efficacité mesurée. S'agissant des dotations péréquatrices, l'effet est imputable en premier lieu et pour moitié environ à la dotation d'aménagement (DSU, DSR, Dotation d'intercommunalité), et pour l'autre moitié à différents fonds de péréquation (FNP, FDPTP, FSRIF).

Les deux tableaux suivants offrent une illustration assez claire de cette caractéristique :

Tableau 1 : Contribution des dotations et fonds à la formation des effets péréquateurs (en %)

Contribution à l'effet péréquisiteur global	1998	1999	2000	2001
Compensations fiscales	9,5	11,2	10,0	8,7
Dégrèvements de taxes foncières et d'habitation	5,1	4,8	7,9	7,8
Dotation forfaitaire après déduction CCAS	53,3	50,7	48,5	47,6
Sous-total : dotations compensatrices	68,0	66,8	66,4	64,1
Dotation d'aménagement	12,0	13,2	12,4	15,5
Dont :				
DSU	3,1	4,1	4,0	4,0
DSR	2,6	2,8	3,1	2,9
DI	6,2	6,3	5,3	8,7
Fonds de péréquation	20,0	20,0	21,1	20,4
Dont :				
FNP	8,0	8,1	9,0	8,9
FDPTP	10,7	10,7	10,8	10,2
FSRIF	1,4	1,2	1,3	1,3
Sous-total : dotations péréquatrices	32,0	33,2	33,6	35,9
Total Dotations et fonds	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Gilbert G. et Guengant A. (2004), *Evaluation de la performance péréquatrice des concours de l'Etat aux communes*, Economie et Statistiques n°373.

Tableau 2 : Performance intrinsèque des dotations et fonds (indice de Gini)

Progressivité du barème	1998	1999	2000	2001
Compensations fiscales	0,23	0,23	0,20	0,16
Dégrèvements de taxes foncières et d'habitation	0,38	0,38	0,37	0,38
Dotation	0,31	0,32	0,32	0,32

forfaitaire avant déduction CCAS				
Contingent communal d'aide sociale	-0,22	-0,23	-0,23	-0,23
Sous-total : dotations compensatrices	0,24	0,24	0,24	0,23
Dotations d'aménagement	0,42	0,44	0,44	0,47
Dont :				
DSU	0,65	0,63	0,59	0,60
DSR	0,41	0,40	0,43	0,41
DI	0,37	0,39	0,36	0,44
Fonds de péréquation	0,52	0,53	0,54	0,53
Dont :				
FNP	0,75	0,75	0,74	0,73
FDPTP	0,44	0,46	0,46	0,45
Ecrêtement	0,67	0,67	0,67	0,67
Versements	0,18	0,18	0,20	0,19
FSRIF	0,48	0,47	0,48	0,47
Contribution	0,47	0,43	0,52	0,51
Versements	0,53	0,50	0,44	0,41
Sous-total : dotations péréquatrices	0,47	0,48	0,48	0,49
Total Dotations et fonds	0,26	0,27	0,27	0,27

Source : Gilbert G. et Guengant A. (2004), *Evaluation de la performance péréquatrice des concours de l'Etat aux communes*, Economie et Statistiques n°373.

La principale conclusion qu'il est possible de tirer de ces éléments portent sur une très grande variabilité de la performance intrinsèque de chacune des dotations. Surtout, il faut souligner la distorsion d'efficience du système dès lors que 2/3 de l'efficacité globale est fourni par 80% des financements, et 1/3 par seulement 20% de ceux-ci.

Par ailleurs, le tassement de l'efficacité globale de la péréquation trouve son origine dans plusieurs phénomènes conjoncturels :

- d'une part, l'augmentation au global du poids des dotations compensatrices malgré la hausse des dotations de péréquation, et tout particulièrement la création en 2003 de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et son intégration dans la dotation forfaitaire en 2004 ;

- d'autre part, la réforme de la dotation de base de la DGF, et l'introduction du critère de population comme élément de répartition, en favorisant les grandes villes a du même coup réduit l'efficacité globale du système de réduction des inégalités.

En outre, il convient de souligner que l'efficacité croissante de la péréquation, par le rapprochement des ratios « avantage/effort fiscal » n'est pas à mettre en relation avec une éventuelle convergence des inégalités primaires : il n'y a pas de convergence des potentiels fiscaux malgré la convergence des potentiels financiers.

Enfin, l'analyse des trajectoires individuelles (c'est-à-dire pour chaque commune) en termes de rapprochement d'une moyenne de pouvoir d'achats, est également riche d'enseignements. Assez logiquement, les transferts opérés produisent des effets péréquateurs pour 71% des communes. En revanche, des effets soit « sur-péréquateurs » sont constatés pour 21% des communes, soit carrément « contre-péréquateurs » pour 8% des communes.

Pour conclure ces développements concernant la péréquation communale, il faut souligner qu'il n'existe pas à l'heure actuelle d'évaluation de la performance péréquatrice de l'intercommunalité. Une étude conduite par l'ADCF en collaboration avec Dexia par ces mêmes professeurs en octobre 2008, a surtout permis de dégager des analyses qualitatives importantes mais non chiffrées. Une approche complète de la performance de la péréquation du « bloc communal » impliquerait sans nul doute le lancement d'une telle démarche.

b) La péréquation départementale :

Les disparités de potentiel fiscal entre départements sont incontestablement moindres qu'entre communes : elles ne varient que de 1 à 4,3.

Au global, malgré tout, des analyses similaires peuvent être formulées pour les départements. La réduction des inégalités financières a ainsi cru sensiblement entre 1994 et 2001, passant de 40% à 50%, avant de décroître légèrement et atteindre 48% en 2006.

Ce phénomène s'explique pour l'essentiel par la réduction des périmètres opérés sur la période, avec notamment l'intégration de la dotation « impôts ménages » dans les composantes forfaitaires de la DGF départementale. Pour autant, entre 2001 et 2006, les dotations de péréquation ont eu un effet positif en raison de l'augmentation concomitante de la dotation de fonctionnement minimale et de la dotation de péréquation urbaine. Malgré cela, l'intégration d'une part importante de la DGD dans la DGF et l'augmentation en volume des compensations fiscales dégrade l'efficacité du système péréquateur départemental.

Au global, il est sans doute regrettable de constater que la performance intrinsèque des dotations péréquatrices des départements soit la plus faible des trois niveaux de collectivités, et plus de deux fois plus faible que celle de régions, alors même que les écarts de ressources sont plus importants.

Dans le même ordre d'idée que pour les communes, l'évaluation individuelle des trajectoires fait ressortir, par référence au pouvoir d'achat moyen :

- pour 75 départements un effet péréquateur attendu
- pour 1 département un effet contre-péréquateur (2%)
- pour 19 départements un effet « sur-péréquateur » (33%), ce qui est considérable

Conséquence notable de l'évaluation de cette performance, au regard de moyens financiers mobilisés, il est à noter une déperdition d'environ 15% de l'efficacité des moyens. Cela pourrait être évitée par une concentration de l'effort sur les collectivités les plus faibles ou, à tout le moins, en ne versant pas aux collectivités qui n'en ont pas la nécessité.

c) La péréquation régionale :

Les écarts de potentiels fiscaux entre régions sont bien plus limités encore que les départements : ils varient d'un rapport de 1 à 3. La péréquation régionale se différencie des deux autres dans la mesure où la performance globale du système péréquateur n'a pas connu le tassement observé pour les communes et les départements.

Au contraire la réduction des inégalités financières est passée de 31% en 1994 à 38% en 2001 et 45% en 2006. Ce phénomène s'explique notamment par les différentes réformes de la DGF des régions avec, entre 2001 et 2006, l'intégration de l'écrêtement du fonds de correction des déséquilibres régionaux dans la partie forfaitaire de la DGF régionale.

Ce taux global de correction élevé s'explique à près de 90% par l'effet des dotations de compensation (DGD formation professionnelle, DGD régionale, et compensations fiscales).

Elle se situe donc à un niveau plutôt élevé, même si il convient d'atténuer le propos en rappelant que la performance intrinsèque des dotations de péréquation, et donc l'efficacité globale du système contraste fortement s'agissant des régions, avec la relative modestie des volumes engagés, comme

l'a rappelé le rapport Jarlier⁶⁷ : ils représentent en effet des montants 8 fois inférieurs à ceux mobilisés pour les départements.

S'agissant des trajectoires individuelles, là encore les différences avec les départements et les communes sont notables : il n'y a pas d'effet « contre-péréquateurs », mais :

- un effet péréquisiteur légitimement attendu pour 18 des 22 régions (62% de la population totale)
- un effet « sur-péréquisiteur » pour 4 régions (38% de la population totale).

d) Bilan général pour les trois niveaux de collectivités

L'efficacité relative des dispositifs de péréquation s'explique par l'effet cumulatif de trois éléments : l'ampleur des disparités initiales à corriger, le poids relatif des transferts en proportion de pouvoir d'achat primaire et la performance intrinsèque des dotations prises dans leur ensemble. Il convient donc de souligner à cet égard que la moindre performance globale du système péréquisiteur communal s'explique surtout par le poids des inégalités primaires, alors même que la performance péréquatrice des dotations est élevée.

Les indices de performance pour chaque niveau de collectivités sont évalués à :

- 0,43 pour les dotations péréquatrices communales
- 0,31 pour les dotations péréquatrices départementales
- 0,71 pour les dotations péréquatrices régionales.

Ces écarts s'expliquent en grande partie par les configurations prises par les différentes réformes des dotations, et l'amélioration générale s'accompagne, faut-il le rappeler, d'une atténuation de l'autonomie fiscale des collectivités, en même temps qu'un effet masse des dotations compensatoires.

2. Quelles perspectives donner à l'évaluation de la performance de la péréquation ?

Il est assez symptomatique que l'étude de 2004, actualisée en 2008, n'ait pas fait l'objet d'une appropriation aboutie par les services de l'Etat (la DGCL) destinée à en faire un outil statistique mobilisé à échéances régulières. Bien que techniquement faisable il n'a pas semblé opportun d'y consacrer les moyens adaptés. Il faut y voir à n'en pas douter la conséquence d'une vision très française au fond de la péréquation comme moyen plus que comme résultats à atteindre.

Pour autant, cela n'enlève rien à l'intérêt de la proposition faite dans le rapport Aeschlimann lorsqu'il suggère de « mettre en place, pour chaque catégorie de collectivités locales, un indicateur annuel de péréquation (verticale), publié dans les documents budgétaires, reflétant le taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat entre celles-ci »⁶⁸.

Au-delà de cette proposition, l'analyse de la performance du système français de péréquation invite à la formulation de plusieurs suggestions importantes. Dans une logique d'optimisation de la dépense publique, qui plus est alors même que l'Etat lui-même est confronté à des difficultés financières que la dégradation de sa notation ont rappelé encore récemment avec force, il serait sans doute souhaitable de :

- concentrer les efforts de réforme de la péréquation de telle sorte que soit empêchée la survenance d'effets contre et sur-péréquisiteurs. La gestion individualisée des dotations ne devrait pas rendre cette tâche trop complexe techniquement.
- rendre public, chaque année, l'indicateur de performance globale pour chaque niveau de collectivités. En effet, il faut souligner avec le rapporteur combien « disposer d'un tel chiffre, qui synthétise l'ensemble des effets péréquisiteurs des dotations accordés par l'Etat, serait une

⁶⁷ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée Nationale, sur le bilan de la péréquation régionale, M. Pierre JARLIER, 15 juillet 2009.

⁶⁸ Rapport d'information sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales, présenté par M. Manuel Aeschlimann, Assemblée Nationale, 25 juin 2009, p.18.

aide précieuse pour éclairer les décisions prises par le CFL puis le parlement, lorsque des évolutions du volume et des modalités de calcul de ces concours financiers sont discutés »⁶⁹.

- renforcer plus encore les mécanismes « intensifs » en « capacité de péréquation » et de concentrer les moyens sur les outils dont l'efficacité péréquatrice est la plus élevée.

Cependant, les difficultés patentées de la fabrication de la décision politique en matière de péréquation, rendent délicat la réussite d'une telle entreprise. Elle nécessiterait en effet une capacité à dépasser les divergences entre les intérêts en présence d'autant plus difficile à opérer qu'ils sont souvent rarement explicités.

2-3) Les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle

La loi n°2009-1673 du 29 décembre 2009 de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle occasionnant « un véritable séisme » dans les finances locales. Avec pour corollaire comme l'indique V. Chomentowski⁷⁰ (Pouvoirs locaux n°88) « son remplacement par de nouvelles recettes qui seront distribuées de façon très différente sur le territoire national : qui était riche peut devenir pauvre et inversement, d'autres resteront riches ou pauvres mais différemment ». Les conséquences les plus directement visibles sont économiques, juridiques, et budgétaires. Mais la réforme modifie en profondeur la fiscalité locale.

La première conséquence est évidemment économique. La suppression de la taxe professionnelle s'inscrit dans le plan de relance initié en 2009 mais trouve d'abord son origine dans un consensus politique ancien autour de son inadéquation économique et fiscale. La principale cible semble atteinte à savoir l'allègement de la charge fiscale des entreprises et le soutien à la compétitivité et à l'emploi par la suppression de la taxation « anti-économique » des investissements productifs qui freinait le développement des entreprises et désavantageait un secteur industriel fragilisé. L'entrave à la compétitivité – notamment par rapport au voisin allemand – s'était accentuée. Les entreprises avaient subi une augmentation de 13% du taux de taxe professionnelle entre 2002 et 2008 avec un taux moyen national atteignant 27,91% en 2009⁷¹. Une partie des hausses successives était néanmoins assumée par l'Etat (mais aussi par les collectivités au titre du « ticket modérateur ») par le jeu du plafonnement sur la valeur ajoutée fixé à 3,5%. Ce mécanisme persistera car désormais la contribution économique territoriale ne peut représenter plus de 3% de la valeur ajoutée de l'entreprise contribuable.

Au lendemain de la suppression de cet impôt le gain fiscal pour les entreprises est estimé pour 2010 à 8,7 milliards d'euros et les simulations montrent une diminution nette de plus de 5 milliards d'euros annuels en régime de croisière. La réforme favorise particulièrement les PME et les secteurs industriels. Selon les données DGFIP 2009 (hors IFR et IS) présentées dans le rapport des parlementaires en mission de juin 2010 les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 M€ représentent 18,5 % de la valeur ajoutée réalisée et elles bénéficient de 26,5 % de l'allègement total. Les petites entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 000€ et 500 000€ bénéficient d'un gain moyen maximum proche de 70%. Pour l'ensemble des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 M€, le gain est de 60%. Il descend vers 20% pour un chiffre d'affaires supérieur à 7,6 M€.

Les entreprises sont désormais taxées selon leur chiffre d'affaires au taux national maximum de 1,5% au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée qui pour effet d'égaliser la pression fiscale sur le territoire. Elles sont redevables aussi de la contribution foncière des entreprises basée sur la valeur locative foncière (minorée pour les immobilisations industrielles). La suppression de la part équipements et biens mobiliers diminue de 80% l'ancienne base de taxe professionnelle répondant ainsi pour une partie à l'objectif initial de la réforme reposant sur la refonte profonde de l'assiette de l'impôt économique local.

⁶⁹ Rapport d'information sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales, présenté par M. Manuel Aeschlimann, Assemblée Nationale, 25 juin 2009, p.20.

⁷⁰ Pouvoirs locaux n°88, décembre 2010

⁷¹ Cumul des taux moyens 2009 communes-epci/ départements/ régions

La seconde conséquence est juridique. Elle a consisté dans l'occasion qui a été donnée au Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010 de préciser que l'autonomie financière des collectivités visée aux articles 72-2 de la Constitution et L.O. 1114-1 du CGCT n'est pas synonyme d'autonomie fiscale puisque les transferts de fiscalité de l'État et les nouvelles ressources affectées aux collectivités (CVAE, CFE, IFR) sont considérés comme des ressources propres. Spécifiquement sur la CVAE, le Conseil constate que l'assiette de ce nouvel impôt est localisée dans la commune d'implantation des locaux ou d'emploi des salariés, et que la part de CVAE perçue au profit des départements et des régions qui émane de ces localisations communales situées sur leur territoire est bien constitutive d'une ressource propre.

En droit, l'autonomie financière des collectivités territoriales n'est donc pas remise en cause par la réforme issue de la suppression de la taxe professionnelle. En chiffres, au regard des ratios minimum d'autonomie financière, les simulations du rapport Durieux à l'horizon 2015 postulent même un dynamisme des bases des nouvelles impositions – et une stagnation des dotations budgétaires - qui feraient croître cette autonomie.

La troisième conséquence est budgétaire. Il s'agit tout d'abord d'une redistribution des cartes en matière de potentiels économiques et fiscaux associée à un renforcement de la péréquation verticale par de nouveaux transferts de fiscalité d'Etat. D'après le rapport Durieux, « la répartition de la taxe professionnelle était à l'origine de l'essentiel des disparités de ressources fiscales entre les collectivités, notamment au niveau communal ». La réforme a donc un effet de redistribution du potentiel économique et fiscal local.

Selon la directrice de la législation fiscale auditionnée le 15 novembre 2011 par la mission sénatoriale commune sur la taxe professionnelle, l'angle budgétaire n'est donc pas le bon thermomètre pour appréhender les conséquences de la réforme de la fiscalité locale qui dépassent les questions de chiffrages des coûts pour l'Etat et pour les collectivités locales. Pourtant l'AMF par l'intermédiaire de M. Philippe Laurent considère qu'en 2011 les collectivités ont perdu 10 milliards d'euros de recettes fiscales locales avec l'application pleine des dispositifs de la réforme. L'Etat a donc compensé cette somme. En effet la taxe professionnelle en 2009 représentait 31,4 milliards d'euros, en 2010 le système relais atteignait 31,2 milliards, et en 2011 la CET a rapporté 21,7 milliards, soit un différentiel de 9,5 milliards entre 2010 et 2011.

Les conséquences sont vécues et appréhendées comme budgétaires pour les collectivités dont les dépenses obligatoires croissent. Parallèlement elles voient se réduire leur marge de manœuvre fiscale par l'effet de spécialisation de la réforme et l'existence d'un « manque à gagner » entre leur situation de taxe professionnelle figée / compensée au niveau de 2010 et l'évolution des entreprises taxables sur leur territoire - bien que la CVAE modifiée en 2011 maintienne un lien entre le territoire d'accueil des activités et l'entreprise.

Evaluer les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle est une nécessité pour le pilotage et l'adaptation du dispositif. Il est aussi un gage politique de la part du gouvernement à destination des élus locaux qui restent pour le moins perplexes. A cette fin, conformément à l'article 76 de la loi de finances pour 2010, a été communiqué au Parlement le 10 juin 2010 le rapport sur « l'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises » supervisé par l'inspecteur général des finances Bruno Durieux et l'inspecteur général de l'administration Patrick Subremon. Les évaluations du rapport ont été reprises notamment dans le rapport des parlementaires en mission (rapport Laffineur) et dans le rapport d'information au Sénat (rapport Marini).

Les conséquences fiscales et budgétaires de la suppression de la taxe professionnelle sont de deux ordres principaux : redistribution des ressources fiscales d'une part, mais maintien de la ressource globale d'autre part.

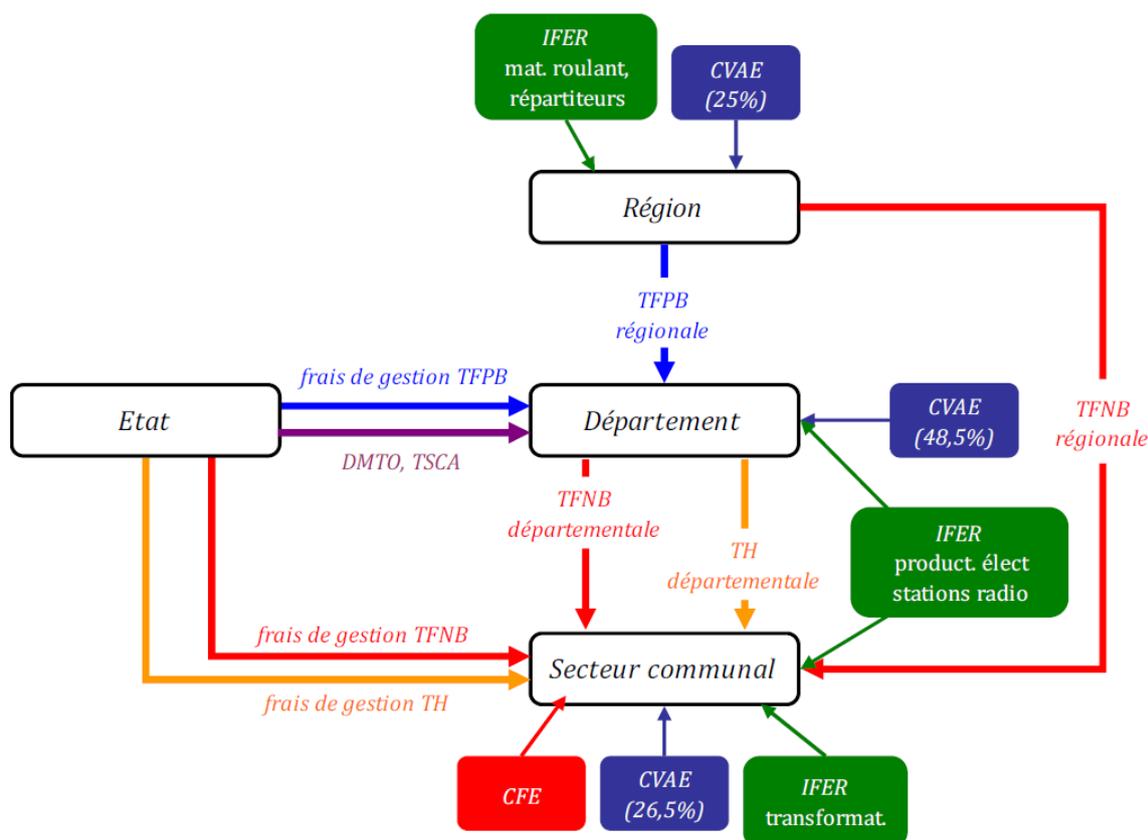
2-3-1 La redistribution des ressources fiscales

La répartition de nouvelles taxes de remplacement conduit à une relative spécialisation des impôts entre catégories de collectivités, et à une modification substantielle du panier fiscal entreprises/ménages notamment pour les intercommunalités.

Une nouvelle architecture des taxes locales qui installe une spécialisation fiscale et qui modifie l'équilibre impôts ménages / impôts entreprises.

Le nouveau panier fiscal qui représente les recettes de remplacement après suppression de la taxe professionnelle crée une **spécialisation fiscale** essentiellement par l'affectation exclusive de la cotisation foncière des entreprises au secteur communal mais aussi d'impôts d'Etat (frais de gestion de la fiscalité locale par exemple).

Ainsi, comme le montre le tableau suivant extrait du rapport précité, le secteur communal reprend l'intégralité de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier non bâti alors que les départements reçoivent la part régionale de la taxe sur le foncier bâti. Les volumes de recettes estimées pour 2015 dans le rapport Durieux montrent que les recettes spécialisées issues de la cotisation foncière des entreprises, la taxe foncière sur le non bâti, la taxe d'habitation, et les parts additionnelles de DMTO et TSCA représenteront 38% du montant total des recettes fiscales.



Source : Mission

Si elle apporte lisibilité et responsabilité, la spécialisation fiscale implique un risque accru relatif au dynamisme des bases considérées (« avoir tous ses œufs dans le même panier »), elle porte donc en elle la nécessité de couvrir ce risque par l'existence d'un mécanisme de péréquation.

La réforme modifie l'équilibre qui prévalait entre impôts ménages et impôts entreprises et le pouvoir de taux est désormais concentré sur les impôts ménages essentiellement dans le bloc communal ce qui pourrait avoir pour conséquence de limiter la croissance globale de la pression fiscale. En 2008, toutes collectivités confondues, les impôts locaux ménages s'élevaient à 29,8 milliards d'euros et les impôts locaux entreprises s'élevaient à 34 milliards d'euros. La simulation sur la base 2008 aboutit à un rapport inverse : 34,5 Mds pris sur les ménages et 29,7 Mds € payés par les entreprises. Les parts d'impôts locaux issus des entreprises dans les ressources sont estimées dorénavant à plus de 90% pour les régions, 30% dans les départements, 10% pour les communes, 50% pour les EPCI (contre plus de 90% avant la réforme).

Une redistribution des ressources fiscales aux effets « base » et « taux » très marqués

Bien que des dispositifs de compensation visent à assurer le maintien des ressources, la réforme aboutit à redistribuer les cartes des recettes fiscales locales sur tout le territoire national par la modification du panier fiscal et donc des bases nouvelles ou transférées – l'effet base – et par la quasi uniformisation du taux de CVAE – l'effet taux. Les deux effets se combinent.

L'effet base est défini comme l'évolution du produit issu de la progression ou de la réduction des bases des impositions d'une période à une autre – en général d'une année sur l'autre – selon un calcul à taux constants. Il diffère donc de la simple évolution des bases (rapport de la somme des bases de l'année n sur la somme des bases de l'année n-1) indépendante de la variation des taux. L'effet base est égal au rapport de la somme des produits des bases de l'année n par les taux de l'année n-1 sur la somme des produits des bases de l'année n-1 par les taux de l'année n-1. A noter que l'effet base était jusqu'à présent, et depuis 1979, lié à la définition du potentiel fiscal puisqu'il neutralisait un effet taux – comparatif entre collectivités - en appliquant aux bases brutes des impôts locaux les taux moyens nationaux pour établir une lecture de la répartition des bases entre collectivités.

Les bases qui succèdent à celles de la taxe professionnelle sont constituées en premier lieu en partie par des bases ménages transférées entre collectivités - les bases de taxe d'habitation maintenant exclusivement situées dans le bloc communal, des bases de taxes foncières dans les départements – en second lieu par de nouvelles bases de fiscalité sur les entreprises assises sur la valeur locative foncière (CFE) au profit exclusif du bloc communal et sur la valeur ajoutée (CVAE) pour toutes les collectivités. L'effet base calculé en 2010 par les inspections générales des finances et de l'administration entre les situations antérieures et postérieures à la réforme fiscale indique que pour toutes les régions à l'exception de l'Auvergne, la Bourgogne, le Limousin, la Martinique il est négatif. C'est-à-dire que les écarts négatifs de ressources après réforme s'expliquent par la modification de l'assiette des taxes. L'effet base coûte environ 300 M€ cumulés aux régions dont les ressources sont inférieures de plus de 10% après la suppression de la taxe professionnelle. Pour les départements dont les ressources sont inférieures à celle du régime précédent l'effet base explique la plus grande part des écarts de ressources pour un montant supérieur à 1 milliard d'euros. Le bloc communal subit un effet base marqué négatif pour 2,5 milliards d'euros et positif proche de 2 milliards pour les communes et EPCI qui se retrouvent gagnantes en recettes fiscales. Toutefois les communautés urbaines (à l'exception de Bordeaux, Nantes et Marseille dont l'effet base est positif ou Dunkerque et Le Creusot dont l'effet base négatif est très marqué) ainsi que nombre de communautés d'agglomération sont peu impacté par l'effet base mais bien plus par l'effet taux.

L'effet taux mesure la progression du produit liée à l'évolution des taux à base constante (rapport de la somme des produits des bases de l'année n par les taux de l'année n sur la somme des produits des bases de l'année n par les taux de l'année n-1).

La CVAE qui remplace pour une part notable la taxe professionnelle est instituée sur la base d'un taux moyen fixé au niveau national, elle échappe au vote des collectivités. L'égalisation du taux à la baisse au profit des entreprises entraîne un effet-taux « négatif » (moins de ressources après la réforme) pour les collectivités qui avaient des taux de taxe professionnelle supérieurs à la moyenne. L'effet taux est ainsi marqué pour les régions. Le bilan est négatif pour la plupart des régions à l'exception de la Lorraine, de Rhône-Alpes, Alsace et surtout de l'Île de France qui accroît ses ressources fiscales. Sur l'ensemble du nouveau panier fiscal, il existe des effets-taux positifs dans les cas où la fiscalité directe transférée perçue (taxe foncière sur le bâti pour les départements, taxe d'habitation et taxe foncière sur le non bâti pour le bloc communal) avant la réforme l'était à des taux supérieurs à la moyenne.

Une redistribution qui réduit partiellement les inégalités entre collectivités

L'inégalité fiscale est inhérente à la répartition géographique inégale des ressources et de l'activité économique entre les territoires de tailles diverses. La richesse créée a une forte tendance à se concentrer dans les agglomérations qui bénéficient de nombreuses infrastructures de recherche et développement, de production, de transports, de communication au détriment de feu « le désert français » de Jean-François Gravier. Selon le Rapport de la Banque Mondiale 2009 « *Repenser la géographie économique* » : « la production se concentre dans les grandes villes, les provinces dynamiques et les pays riches. La moitié de la production mondiale provient de 1,5% des terres de la

planète. » Concernant la France selon le rapport de l'Association des Maires des Grandes Villes de France « Rôle économique des grandes villes et agglomérations »⁷² sur l'ensemble de la France, les grandes villes représentent 42% de la création de richesses dans les régions. Un chiffre qui atteint 51% dans les départements. » Or « *la circulation invisible des richesses* » décrite par L. Davezies en 2008 est à l'œuvre puisque la richesse ne reste pas en l'état dans les agglomérations qui la créent mais se trouve redistribuée notamment dans les régions d'économie résidentielle, ce qui explique que le revenu par habitant dans les centres de production de valeurs peut être très inférieur à la valeur créée par habitant.

L'état de fait économique constitué par les inégalités de ressources était plus important sous le règne d'une fiscalité qui reposait en partie sur des entreprises concentrées dans les agglomérations les mieux dotées en infrastructures. Les écarts de potentiels fiscaux avant la réforme fiscale étaient de 1 à plus de 1 000 entre les communes (de un à 70 000 pour les EPCI à fiscalité propre), de un à 5 pour les départements, de un à 3 pour les régions. La mission sur la péréquation intercommunale dans sa communication de juin 2011 estime qu'on ne peut aujourd'hui calculer précisément les effets redistributifs de la réforme mais indique que d'après le professeur Guengant – pour qui la réforme fiscale et spécifiquement la suppression de la TP constitue un des 4 canaux de péréquation - dès 2014 les écarts de potentiel financier seraient réduits de 19,47% pour les EPCI, de 11% pour les communes, de 7,7% pour les régions et de 1% pour les départements.

La suppression de la taxe professionnelle aurait alors un effet redistributif, un effet de péréquation fiscale, alors même que la CVAE et la CFE restent des taxes localisées qui préservent pour une part le lien entre territoires et entreprises.

Le maintien de la ressource globale

Si le législateur a souhaité que la réforme diminue la charge fiscale des entreprises, il a voulu dans le même temps la neutralité pour les budgets locaux en garantissant à chaque collectivité et EPCI une compensation « à l'euro près » de ses pertes tout en pariant sur le dynamisme des nouvelles bases.

Pour ce faire l'article 78 de la LFI pour 2010 crée un dispositif visant à garantir la neutralité de la réforme grâce un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) abondé par un prélèvement sur les collectivités bénéficiaires de la réforme au profit des collectivités qui subissent un manque à gagner. Le même article de loi instaure une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) versée par l'Etat aux collectivités « perdantes ». La correction des nouvelles ressources est établie dès 2011 sur l'écart constaté en 2010 entre les situations antérieure et postérieure à la réforme.

Par ailleurs les indicateurs de richesses utilisés pour la répartition des différentes dotations ont été modifiés pour tenir compte du nouveau fiscal et de la nouvelle carte fiscale qu'il dessine.

La garantie des ressources

Elle s'effectue en deux temps, d'abord en compensation par dotation d'Etat puis par un versement éventuel du fonds de garantie individuelle. Initialement figés en 2011 ces versements seront ajustés en 2012 et 2013 à hauteur de la fraction de produit de CVAE déclarée par les entreprises au titre de 2010. A compter de 2014, ces montants correspondront aux montants perçus ou versés en 2013.

- La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) versée par l'Etat

La perte de recettes fiscales de chaque collectivité est constatée par un différentiel entre les recettes fiscales 2010 avant réforme et le panier de ressources théoriques en valeur 2010 qui eut existé si les dispositions applicables au 1er janvier 2011 avaient été appliquées en 2010. Les deux termes ne sont pas actualisés pour l'avenir ce qui fige le différentiel et donc la dotation. La totalité de la DCRTP versée à chacune des 3 catégories de collectivités est égale à la somme algébrique des différentiels négatifs et positifs de toutes les collectivités de la catégorie. La répartition entre les collectivités/EPCI s'effectue au prorata du différentiel positif constaté si celui-ci dépasse 50 000 €. La loi de finances

⁷² *Les Echos* du 15 décembre 2011

initiale pour 2012 fixe le fonds de la DCRTP à 2 944 368 312 M€ en augmentation de 16,4% par rapport à 2011.

- Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle (DCRCD)

Elle a été instituée par l'article 78 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 et modifiée par l'article 125 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 pour limiter l'impact de la réforme fiscale sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) qui font bénéficier de reversements les communes et EPCI défavorisés de chaque département ainsi que les collectivités victimes de nuisances aéroportuaires. Avant la suppression de la taxe professionnelle, les FDPTP étaient abondés par un écrêtage des établissements à bases exceptionnelles. Le montant de cette dotation de garantie de reversements correspond à la somme des montants reversés aux communes et EPCI défavorisés au titre de 2009 et aux versements effectués par les FDPTP d'Île-de-France aux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires en 2010. La LFI pour 2012 prévoit ce montant global à hauteur de 456 M€ en croissance de 9,1% par rapport à 2011.

- Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)

Comptablement les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales, départementales et régionales sont retracés sur un compte de tiers de l'Etat abondé par des prélèvements sur les recettes fiscales des collectivités et EPCI « gagnants » de la réforme qui sont simultanément répartis entre les collectivités et EPCI « perdants » après suppression de la taxe professionnelle. Le FNGIR doit compenser individuellement les conséquences financières de la suppression de la taxe professionnelle pour chaque collectivité ou EPCI. En cas de différence positive entre les recettes fiscales 2010 avant réforme et le panier de ressources théoriques en valeur 2010 la collectivité considérée est l'objet d'un prélèvement égal au différentiel. En cas de différence négative la collectivité bénéficie d'un reversement égal au différentiel, diminué de la DCRTP, et multiplié par un coefficient d'équilibrage nécessaire pour ajuster la somme des reversements à la somme des prélèvements au niveau national. Les montants des prélèvements et reversements FNGIR sont gelés pour l'avenir à partir de 2011.

Effet levier et effet de massue

Mathématiquement la compensation et le prélèvement figés sur la situation 2010 vont participer à un effet de levier différentiel entre collectivités relativement à la progression de leurs ressources dans le temps. Celles qui sont gagnantes dans le passage au nouveau panier fiscal et qui sont donc prélevées au titre du FNGIR bénéficieront d'une progression de leurs ressources – en cas de croissance des bases – grâce à une base fiscale plus large. Il s'agit d'un effet de levier positif.

Celles qui sont perdantes dans la réforme fiscale sont compensées au titre du FNGIR et du DCRTP. Mais cette situation de compensation figée qui permettait de neutraliser les effets sur les ressources en 2010 pérennise dans le temps une perte de recettes fiscales quelque soit la dynamique ultérieure des bases. L'effet de levier négatif peut être défini comme « l'effet de massue ». Il apparaît en comparant les situations de deux collectivités dans le cas d'un même taux de progression des ressources. Voir ci-dessous l'illustration proposée dans le rapport Durieux-Subremon.

Graphique 22 : Illustration de l'effet levier des mécanismes de compensation et de garantie

	Avant réforme	Après réforme	
		Prélèvement	Compensation
2010	ressources 100	ressources = 150 prélèvement = -50 total = 100	ressources = 50 compensation = +50 total = 100
2011	ressources 104	ressources = 156 prélèvement = -50 total = 106	ressources = 52 compensation = +50 total = 102

Croissance annuelle des ressources de 4%

Source : Mission

Lecture : Cas d'une collectivité dont les ressources avant réforme sont de 100. Cette collectivité peut avoir moins de ressources après réforme (par exemple 50) : elle est alors compensée à hauteur de 50 pour neutraliser l'effet de la réforme. Au contraire, elle peut avoir davantage de ressources après réforme (par exemple 150) : elle est alors prélevée de son surplus de ressources (à hauteur de 50). Cette situation de prélèvement ou de compensation a un effet sur la dynamique de ses ressources, toutes choses égales par ailleurs.

La mise en œuvre effective de la réforme en 2011 a déjà permis d'identifier dans cette « *nouvelle donne* : des gagnants et des perdants⁷³ ». Ainsi la Communauté d'Agglomération Havraise – territoire industriel - est passé de 135 M€ de recettes fiscales en 2010 à 78,4 M€ en 2011. Elle reçoit donc une compensation. A l'inverse, la ville de Puteaux – territoire du tertiaire – est passée de 72 à 111 M€. Elle est prélevée au titre du FNGIR. Si l'on applique un taux de progression identique des ressources à ces deux situations, celle qui part de plus haut avec 111 M€ bénéficie de l'effet de levier puisque la réforme a amélioré l'assiette des ressources qui peut profiter de la dynamique. Au contraire celle qui part de plus bas avec 78 M€ ne peut enregistrer la même hausse puisque la réforme a enfoncé (effet massue) les bases susceptibles d'être dynamiques.

L'impact de la suppression de la taxe professionnelle sur les dotations

Outre le gel des dotations en zéro valeur découlant du contexte budgétaire, la réforme est porteuse en théorie d'un effet mécanique sur leur distribution entre collectivités, non sur leur volume global mais sur leur niveau d'éligibilité - surtout pour les dotations péréquatrices (DSU, DSR...). En effet les calculs de richesse qui fondent les clefs de répartition sont désormais différents du fait des transferts de bases opérés. Le nouveau panier fiscal modifie les indicateurs que sont le potentiel fiscal et le potentiel financier. Depuis l'application de l'article 183 de la loi de finances pour 2011 qui a redéfini ces indicateurs, les collectivités voient donc leurs potentiels modifiés. Relativement entre elles leur position évolue après la réforme. Pour le professeur Guengant la nouvelle composition des indicateurs provoque ainsi un « bouleversement de la lecture des inégalités sans que cela ne soit justifié par de réelles modifications de l'état de la richesse des collectivités » (ETS 2011).

Pour stabiliser les ressources, les conséquences sur nombre de dotations sont encadrées par des garanties sur 3 ans inscrites dans la loi de finances pour 2012. Pour les dotations de solidarité urbaine (DSU), de solidarité rurale (DSR), d'intercommunalité (DI) ainsi que pour la dotation nationale de péréquation (DNP) sont instituées une garantie plancher à la baisse (-10%) et une garantie plafond à la hausse (+20%). Les garanties de sortie des attributions pour les DSU, DSR et DNP (parts principale et part majorée) sont de 90% du montant 2011 en 2012, 75% en 2013 et 50% en 2014.

Le pari sur le dynamisme des nouvelles bases

Un des postulats de la réforme de la taxe professionnelle s'appuie sur un « pari » quant à la dynamique des nouvelles bases fiscales de CVAE et de CFE qui devrait être plus forte que celle des anciennes bases de taxe professionnelle. Il s'agit d'un pari dans le sens où cette dynamique est aussi plus dépendante de la situation économique générale, ce qui aujourd'hui confine au risque...en 2009, en période de récession, la dynamique de la valeur ajoutée est descendue sous celle de la taxe professionnelle. Cependant la mission Durieux-Subremon en 2010, comparant les tendances d'évolution de valeur ajoutée et celles des bases de l'ex-TP en périodes de croissance et de ralentissement, estimait que les nouvelles bases fiscales progresseraient d'environ 3,5% par an (effet prix et croissance).

⁷³ Frédéric Ville, La Gazette des communes, n°2111, p38

III) PÉRÉQUATION HORIZONTALE : LA FABRIQUE DE LA DÉCISION POLITIQUE

La réforme de la taxe professionnelle a profondément modifié le panier des ressources des collectivités, leur distribution sur le territoire ainsi que la redistribution des perspectives de croissance. Elle rend dès lors indispensable l'instauration parallèle de mécanismes correcteurs des nouvelles inégalités engendrées au risque de créer des situations inacceptables dans une république unitaire même si décentralisée.

3-1) Le fonds départemental de péréquation pour les droits de mutations à titre onéreux (DTMO)

Le transfert des DMTO était initialement prévu pour compenser, au moins en partie, les dépenses relatives aux établissements d'enseignement secondaire. Suite à la réforme de la taxe professionnelle adoptée par la loi de finances pour 2010, les droits de mutation à titre onéreux, composés des droits d'enregistrement et de la taxe sur les publicités foncières prévus à l'article 1594-A du code général des impôts (CGI), deviennent la première ressource fiscale des départements. Cette recette est très inégalement répartie sur le territoire avec une dynamique elle-même très différenciée. Ainsi, en 2008, les montants peuvent varier de 300 €/h pour les Alpes-Maritimes à 50 € pour la Haute-Marne soit de 1 à 6.

A) La genèse du fonds : la loi de finances pour 2010 modifiée par celle pour 2011

Un amendement introduit à l'assemblée nationale⁷⁴, avec l'accord du gouvernement et de la commission des finances, prévoit la création d'un fonds de péréquation des droits d'enregistrement départementaux pour réduire les écarts que montrent les premières simulations.

- L'article 78 de la loi de finances pour 2010

Le vote en première lecture de l'Assemblée nationale prévoyait que, à compter de 2011, les ressources du fonds devaient être constituées, chaque année, par la moitié de la hausse du produit départemental des droits de mutation excédant, le cas échéant, deux fois le taux d'inflation prévisionnelle associé à la loi de finances de l'année. Dans ce cas, le département concerné subissait un prélèvement « réparti sur les douze versements des produits de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation complémentaire de l'année suivante ». Les ressources du fonds étaient redistribuées, chaque année, entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, au prorata de l'écart avec cette moyenne.

Les premières simulations fournies montraient deux effets pervers du dispositif proposé :

- ce ne sont pas les départements riches en DMTO qui sont prélevés mais ceux dont la croissance est la plus élevée ;
- risque de grande variabilité du fonds résultant de la volatilité de la ressource fiscale sous-jacente.

Afin d'éviter que les départements dont le produit par habitant est faible soient contributeurs, le Sénat a donc amendé le dispositif pour prévoir que seuls pourraient être contributeurs les départements disposant d'un produit de DMTO supérieur au produit moyen par habitant des DMTO de l'ensemble des départements.

La commission mixte paritaire adoptant alors une solution de compromis consistant à ce que les prélèvements ne soient opérés que si le montant des DMTO par habitant est supérieur à 75% de la moyenne nationale du montant par habitant des DMTO. Cette solution devait permettre de trouver un équilibre entre la non-pénalisation des départements les moins riches en DMTO et la nécessité de procurer aux fonds les recettes nécessaires à son fonctionnement.

Deux écueils demeuraient toutefois : l'instabilité des ressources d'une année sur l'autre et l'absence de simulations fiables créant un risque de situations contraires à l'objectif recherché.

⁷⁴ Amendement n°384, Laffineur- De Courson

- L'article 123 de la loi de finances pour 2011 (article 61 du projet de LFI)

Pour le prélèvement, le projet de loi initial modifie l'article 78 de la loi de finances pour 2010 en instaurant un dispositif de lissage consistant à ne plus prendre en compte la croissance annuelle des DMTO par rapport au montant des recettes de l'année précédente mais la moyenne des recettes de DMTO du département au titre des cinq années précédentes. Ce dispositif aurait en effet conduit à une péréquation de très forte ampleur (703 M€ estimés) car l'année 2009, base du calcul, a été une année de forte chute du produit des DMTO. Le système de lissage proposé, diluant la prise en compte de l'année 2009, réduit mécaniquement le montant (163 M€ estimés). Pour la redistribution, le dispositif adopté en LDF 2010 prévoyait le reversement du fonds au profit des départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne, au prorata de cet écart. Le projet conserve ce critère en y ajoutant la prise en compte de la population de chaque département ainsi la multiplication de l'écart avec le potentiel financier moyen par la population du département permet le rééquilibrage du dispositif en faveur des départements urbains.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements proposés par sa commission des finances modifiant substantiellement le dispositif :

- Le premier propose de lisser, non plus sur une moyenne de 5 ans mais sur une moyenne de 2 ans, la référence servant de base au calcul de la contribution. L'effet des années exceptionnelles telles que, par exemple, la chute de DMTO de l'année 2009, serait donc dilué mais moins que dans le projet de loi de finances initiale (348 M€ estimés).
- Le second amendement vise à trouver un compromis entre le texte initial et le texte proposé par le Gouvernement concernant la répartition des ressources au profit des départements urbains et ruraux. Est ainsi proposé que 1/3 des montants soit réparti au prorata du rapport entre la population du département et celle de l'ensemble des départements bénéficiaires de reversements et 2/3 des montants soient répartis au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant du département et celui de l'ensemble des départements. Le critère d'éligibilité du fonds n'est pas modifié soit un potentiel financier inférieur à la moyenne.

Le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale, en séance publique, un amendement qui n'avait pas été examiné par sa commission des finances et qui a été finalement été retiré, la solution issue de la commission des finances de l'Assemblée nationale ayant eu la préférence des députés. Cet amendement proposait plusieurs modifications du dispositif de grande ampleur figurant dans le projet de loi de finances initiale. Il instaurait notamment, à la place du prélèvement actuel, un double prélèvement plafonné à 5% du montant des DMTO par habitant.

- un prélèvement sur le stock selon un système de tranches progressives avec un taux appliqué à la différence entre le montant départemental par habitant et le seuil moyen par habitant puis multiplié par la population : taux de 10% entre 75% et 100% du montant moyen de DMTO par habitant. La fraction dépassant cette limite étant taxée à 12% entre 100% et 200% et à 15% au dessus ;
- un prélèvement sur le flux : reprise du prélèvement sur flux avec trois années de référence.

S'agissant de la répartition, le mécanisme visait, comme celui de la commission des finances de l'Assemblée, à équilibrer la répartition entre les départements ruraux et urbains en répartissant 50% des ressources du fonds selon le potentiel financier par habitant et 50% selon le potentiel financier par habitant multiplié par la population du département.

Le Sénat reprend la solution consistant à comparer chaque année le montant des DMTO non pas à leur montant l'année précédente mais à une moyenne de trois ans afin d'éviter un trop fort accroissement du prélèvement. Constatant par ailleurs les effets pervers d'un unique prélèvement sur le flux, il souhaite stabiliser en volume les ressources du fonds indépendamment de l'évolution des flux de DMTO, d'autant plus qu'il conduit à prélever du flux sur les départements potentiellement pauvres en droits de mutation. L'amendement gouvernemental est donc repris mais les critères de redistribution sont corrigés : 1/3 au prorata du rapport entre potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier par habitant du département, 1/3 au prorata du même rapport précédent pondéré par la population du département et 1/3 au prorata du rapport entre

le montant par habitant des droits de mutation perçus par l'ensemble des départements et le montant perçu par le département.

La commission mixte paritaire vote l'article selon la proposition retenue par le Sénat en reprenant le lissage de deux années proposé par l'Assemblée nationale pour le prélèvement sur flux. Le texte final peut être résumé de la manière suivante :

Prélèvement
Péréquation sur stock
Condition : si DMTO/h de n-1 > 0,75 fois la moyenne nationale
Taux progressif de :
* 10% entre 0,75 et 1 fois la moyenne
* 12% entre 1 et 2 fois la moyenne
* 15% au-delà de 2 fois
Péréquation sur flux
Conditions cumulatives :
*si DMTO/h de n-1 > 0,75 fois la moyenne nationale
Si différence entre DMTO n-1 et DMTO (moyenne n-1 et n-2) > 2 inflation prévisionnelle
Prélèvement = moitié du surplus de la différence constatée précédemment
Versement
1/3 au prorata entre Pfin/h de l'ensemble des dpts et le Pfin/h du dpt
1/3 au prorata entre Pfin/h de l'ensemble des dpts et le Pfin/h du dpt * pop du dpt
1/3 au prorata du rapport entre moyenne de l'ensemble des dpts et les droits/h du dpt
Plafonnement
Chaque prélèvement est plafonné à 5% des DMTO de n-1

B) L'évolution : l'article n°138 de la loi de finances pour 2012 (article n°53 du PFL)

Le fonds de péréquation des droits de mutation a atteint 440 M€ de prélèvement brut en 2011 (6% des DMTO) soit 335 M€ en net, les départements pouvant être contributeurs ou bénéficiaires. Le dispositif de prélèvement et de reversement issu de la loi de finances pour 2011 présente trois principaux inconvénients⁷⁵ :

- intégralement fondé sur des indicateurs de richesses, il ignore totalement la différence des charges réellement supportées. Ainsi une mise en perspective du potentiel financier et des dépenses sociales⁷⁶ montre qu'un département qui affiche des dépenses sociales supérieures de 46% à la moyenne pour un potentiel financier supérieur de seulement 7% (Seine-Saint-Denis) est contributeur net et ne pourra jamais être bénéficiaire. De même l'Hérault, contributeur net malgré un potentiel financier inférieur de 12% à celui de l'Ain (qui est bénéficiaire net) a des charges sociales supérieures de près de 82% à celui-ci ;
- le prélèvement étant fondé sur un indicateur partiel de richesse (DMTO), certains contributeurs affichent un potentiel financier inférieur à certains bénéficiaires ;
- le dispositif avantage les départements ruraux, les moins peuplés, au détriment des urbains. En effet, un tiers du versement étant calculé sur la base du rapport entre potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier par habitant du département, il n'est pas pondéré par la population et favorise donc les petits départements.

Surtout, la volatilité de cette ressource corrélée à l'évolution de marché de l'immobilier pose la question de l'instauration d'un fonds de réserve qui pourrait être débloqué en période de basses eaux.

⁷⁵ Céline Bacharan, Christian Escallier, Gazette des communes du 20 juin 2011, page 44

⁷⁶ Gazette des communes, Jacques Paquier, graphique Cabinet Michel Klopfer « les effets de la non-prise en compte des dépenses sociales, p79

- Le projet de loi

Cet article a pour objet de redéfinir la notion de potentiel fiscal suite à la réforme de la fiscalité directe locale en 2010. Sont intégrées la part additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux ainsi que la totalité de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) à l'exclusion de la quote-part créée et affectée en 2011 au profit de la Caisse nationale des allocations familiales.

Les nouvelles modalités de calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier des départements sont les suivantes :

Potentiel fiscal = \sum			
Bases taxe foncière sur propriétés bâties	*	Taux moyen national	Produit TFB
			+ Produit CVAE
			+ IFER
			+ DMTO (moyenne sur 5 ans)
			+ TCSA
			+ Compensation part salaire TP
			+ DRCTP - FNGIR

Potentiel financier = \sum			
Potentiel fiscal	+	dotation forfaitaire	- compensation part salaire TP
	+	dotation de compensation	

L'article en tire les conséquences sur la répartition de plusieurs dotations d'Etat notamment par l'instauration d'un régime de garantie d'évolution de dotation pour les départements urbains et ruraux changeant de catégorie. Ainsi, les départements ruraux devenant urbains se verront appliquer une garantie de baisse de dotation limitée à 5 % qui serait appréciée par rapport au montant de dotation de fonctionnement minimale perçu l'année précédente. A l'inverse, les départements urbains devenant ruraux bénéficieront d'une garantie de non-baisse de leur dotation, appréciée par rapport au montant de dotation de péréquation urbaine perçu l'année précédente.

Il resserre par ailleurs les règles d'éligibilité et de répartition de la dotation de péréquation urbaine des départements en introduisant le critère du revenu par habitant, et instaurant un mécanisme de garantie de baisse de dotation limitée à 5 %.

Il adapte le mécanisme de répartition du fonds national de péréquation des DMTO des départements en instaurant un mécanisme visant à assurer la stabilité des ressources du dit fonds. Il prévoit ainsi que lorsque ses ressources excèdent un certain seuil (300 M€), elles peuvent être mises en réserve pour une année moins favorable sur décision du CFL. Son déblocage est automatique en période de moindre rendement (250 M€). Il vise également à limiter les conséquences des nouvelles modalités de calcul du potentiel fiscal des départements sur la répartition du fonds en prévoyant, pour la répartition en 2012, le recours au potentiel financier calculé en 2011.

Le rôle du CFL est renforcé par la capacité de procéder à un écrêtement du complément de garantie des départements : l'article permet au CFL, s'il le souhaite, de majorer les montants consacrés à la péréquation en minorant parallèlement le complément de garantie des départements.

- Le vote de l'Assemblée nationale

Vingt amendements, hors ceux purement rédactionnels, ont été déposés sur l'article 53. Sans compter l'amendement gouvernemental (n°346) écrétant le complément de garantie de la DGF afin de faire contribuer les départements aux 200 M€ d'économies demandées aux collectivités locales⁷⁷ sur le milliard d'effort annoncé par le Premier ministre, cinq axes ressortent de la discussion parlementaires de la deuxième séance du 3 novembre 2011.

⁷⁷ Intervention de Valérie Pécresse lors de la séance du mardi 18 octobre 2011

➤ La situation particulière de Paris

Des députés socialistes parisiens ont estimé que l'augmentation de la participation de la ville et du département de Paris devenait difficilement soutenable et rappelé que la contribution au FSRIF représentait 50% de la solidarité pour la région Ile de France. Ils ont proposé d'institutionnaliser le versement spontané de la ville au département, contrepartie d'une DGF dérogatoire⁷⁸, qui aurait pour conséquence de réduire son potentiel financier et donc sa contribution. Ils rappellent que la hausse des DMTO a pour corolaire la hausse du coût de foncier et donc le renchérissement de celui du logement social dont l'effort parisien est supérieur à la moyenne nationale, effort qui profite à tous. L'amendement a été rejeté au motif que les DMTO de Paris ont progressé de 49% entre 2009 et 2010, qu'il est donc normal que ceux qui ont reçu plus contribuent plus. Il n'appartient pas à l'Etat de s'immiscer dans les décisions de gestion que sont les transferts financiers entre la ville et le département, une telle disposition pouvant par ailleurs permettre à la ville de maximiser les sommes reçues au titre de la péréquation verticale et minimiser celles relatives à la péréquation horizontale comme cela est arrivé en 2008.

➤ L'opportunité et le montant du fonds de réserve

Pour la gestion du fonds, deux options ont été envisagées et débattues : une décentralisée et responsabilisante où il serait laissé aux départements bénéficiaires le soin de mettre en réserve une partie des sommes reçues et l'autre centralisée par le biais du comité des finances locales, prescripteur du déclenchement de la réserve. Devant le constat que le fonds prudentiel de DMTO, volatil par nature, n'est pas pérenne et peut entraîner une baisse du niveau de la péréquation, certains parlementaires ont proposé sa suppression. Un amendement de compromis a été adopté et prévoit que le plafond sera remonté de 300 à 380 M€ et que par conséquent le plancher passera de 250 à 300 M€. Cette solution permet de garder l'idée de réserve tout en limitant la portée. Le CFL aura la faculté, et non l'obligation, de répartir tout ou en partie le montant du fonds.

➤ La baisse du seuil de contribution

Afin de renforcer les volumes à redistribuer au titre des DMTO, il a été proposé de diminuer le seuil de contribution en le passant de 75% de la moyenne par habitant à 50%. Cet abaissement provoquant une hausse du nombre de départements à la fois bénéficiaires et contributeurs ce qui réduirait la péréquation, l'amendement a été rejeté. Le nombre de contributeurs serait passé ainsi de 40 à 80 alors que sur les équilibres de 2011, 71 étaient bénéficiaires nets et 26 prélevés.

➤ La hausse du plafond de prélèvement

Pour que le niveau de péréquation 2012 soit équivalent à celui de 2011 en cas de fléchissement de la ressource collectée, des parlementaires ont déposé des amendements ayant pour finalité l'augmentation du plafond de prélèvement, fixé à 5% du produit de DMTO perçu l'année antérieure, pour le porter à 10%. Cela pourrait conduire à un doublement du prélèvement pour la ville de Paris, la contribution passant de 67 M€ à 130 M€. Par ailleurs, sur les 26 départements contributeurs, près de 20 atteignent le plafond de 5%. Il est donc préféré, pour ne pas prélever démesurément les contributeurs tout en maintenant les volumes péréqués, de ne pas augmenter le plafond de prélèvement mais de revoir le dispositif le cas échéant.

➤ La modification de la pondération des critères de reversement

Les auteurs de l'amendement ont souhaité modifier la pondération des critères pour les rendre plus péréquateurs. Ainsi, au lieu des trois tiers, il est proposé de renforcer le critère DMTO moyen national par habitant / DMTO par habitant du département en le portant à 50% et réduire à 1/6 celui potentiel financier moyen national par habitant / potentiel financier du département par habitant. L'amendement est retiré suite à l'adoption du rehaussement du plafond de prélèvement pour le fonds de réserve.

⁷⁸ La DGF du département de Paris est forfaitaire à la différence de celle des autres départements où elle est calculée selon la population

Il est également à signaler l'adoption de deux amendements significatifs :

- le montant de TCSA pris en compte en 2012 est celui perçu par l'Etat en 2010 et non celui de l'année précédente. Cela permettra de prendre à compter de 2013 le produit supplémentaire résultant pour les départements de la hausse de 7 à 9% des contrats d'assurance maladie suite à la loi de finances rectificative pour 2011 ;
- La garantie de non baisse dont bénéficient les départements éligibles à la DPU est portée de 95% à 100% du montant de l'année antérieure et ce afin de neutraliser, par précaution, les effets des nouvelles modalités de calcul du potentiel financier.

Les amendements déposés à l'Assemblée nationale sont récapitulés dans le tableau ci-dessous :

n°	Présenté par	Statut	Objet
346	Gouvernement	Adopté	Ecrêtement complément garantie DGF départements au titre effort national équilibre des finances publiques
147	Caresche & autres	Rejeté	Institutionnaliser versement ville Paris à Département pour compenser plafonnement DGF par prise en compte dans Pfin
26	Carayon-Carrez	Adopté	Porter à 100% la garantie des départements éligibles à la DPU, neutralisation des effets du nouveau calcul du Pfin
179	Carayon-Carrez	Adopté	Prise en compte du produit TSCA 2010 et non 2011 afin augmenter produit
100	Morel A l'Huissier	Retiré	Suppression création fonds de réserve DMTO, préférable modification modalités contribution pour stabiliser ressources
186	Robin-Rodrigo	Retiré	Suppression création fonds de réserve DMTO car diminue sommes à redistribuer
206	Descoeur	Retiré	Suppression création fonds de réserve DMTO car diminue sommes à redistribuer
360	Carayon-Carrez	Adopté	Compromise : passer le plancher du fonds de réserve de 300 à 380 M€, utilisation à partir de DMTO<300 M€ et non plus 250
108	Nayrou	Tombé	Passer le plancher du fonds de réserve de 300 à 440 M€ afin de ne pas réduire sommes attribuées
187	Robin-Rodrigo	Tombé	Passer le plancher du fonds de réserve de 300 à 440 M€ afin de ne pas réduire sommes attribuées
205	Descoeur	Tombé	Passer le plancher du fonds de réserve de 300 à 440 M€ afin de ne pas réduire sommes attribuées
184	Robin-Rodrigo	Rejeté	Renforcer péréquation par réduction du seuil de contribution de 0.75 à 0.50 de la moyenne nationale par habitant de DMTO
185	Robin-Rodrigo	Rejeté	Plafonnement à 10% et non plus 5% du prélèvement des DMTO n-1 pour renforcer le fonds
99	Morel A l'Huissier	Retiré	Plafonnement à 10% et non plus 5% du prélèvement des DMTO pour renforcer le fonds
204	Descoeur	Retiré	Plafonnement à 10% et non plus 5% du prélèvement des DMTO pour renforcer le fonds
188	Robin-Rodrigo	Retiré	Modification pondération critères redistribution pour compenser modification classement suite Pfin-->Pfin
109	Nayrou	Non soutenu	Suppression création fonds de réserve DMTO car diminue sommes à redistribuer
102	Bouvard	Non soutenu	Sortir les 5 départementaux ruraux contributeur
110	Nayrou	Non soutenu	Plafonnement à 10% et non plus 5% du prélèvement des DMTO pour renforcer le fonds
101	Bouvard	Non soutenu	Abattement de 50% sur prélèvement des départements ruraux contributeurs

▪ Le vote du Sénat

Le changement de majorité au Sénat en octobre 2011 s'est traduit par une réécriture globale du projet de loi de finances et une remise en cause de son économie générale. Cette nouvelle approche est notamment sensible pour les articles concernant les collectivités territoriales.

Treize amendements ont été discutés lors de la séance du 30 novembre. Le premier amendement revient sur celui introduit par le Gouvernement à l'Assemblée nationale assurant le financement par les collectivités, et donc des départements par le biais de l'annulation de la hausse de la DGF, de 20% de l'effort de réduction du déficit public.

L'amendement des élus parisiens qui avait connu un sort négatif devant la chambre basse est cette fois-ci adopté. Le versement complémentaire de la ville au département est institutionnalisé, à hauteur de 150 M€, ce qui permettra de minorer son potentiel financier et sa contribution aux fonds de péréquation.

➤ La définition de la richesse des collectivités

Un amendement de Pierre Jarlier vise à neutraliser une conséquence découlant de la réforme de la TP, effet néfaste que l'on retrouvait déjà suite à la suppression de la part salaire de ce même impôt. En effet, les communes ayant des bases faibles votaient généralement des taux plus élevés afin d'obtenir un produit satisfaisant. Le potentiel fiscal n'était pas pénalisé car calculé sur la base des taux moyens nationaux. Or la substitution d'une partie du potentiel par un produit, un solde en réalité, que sont la DCRTP et le FNGIR revient à majorer artificiellement le potentiel financier et donc réduire, toutes choses étant égales par ailleurs, les dotations susceptibles d'être perçues. L'amendement a pour objectif de pondérer l'effet FNGIR/DCRTP par un indicateur correctif⁷⁹ permettant de ne pas bouleverser le classement relatif des potentiels financiers. La commission des finances du Sénat, comme le Gouvernement, sont défavorables à cette décorrélation entre le calcul du potentiel financier et les produits effectivement perçus par les collectivités. L'engagement d'étudier en 2012 les conséquences de l'intégration du FNGIR dans le potentiel financier, cause de la rupture d'échelle dans le classement de la richesse des départements, a conduit au retrait de l'amendement. Néanmoins un autre amendement, adopté, des rapporteurs spéciaux (n°47), a proposé de reprendre le potentiel financier 2011 en 2012 afin d'éviter les bouleversements dans le classement de richesse relative pour l'ensemble des dotations et non la seule répartition des DMTO et ce malgré l'existence de garantie de maintien de la ressources sur la DFM et la DPU.

Afin d'avoir une vision précise de l'ensemble des recettes des départements, au titre non seulement de leurs ressources, mais aussi de la péréquation verticale, la commission des finances a proposé l'adoption d'un nouvel « indicateur de ressources élargi ». Il aura vocation à être utilisé en lieu et place du potentiel financier, à compter de 2013, pour la définition de la solidarité interdépartementale et donc la mise en œuvre de tous les fonds de péréquation horizontale. Afin de ne pas trop déstabiliser le classement actuel des inégalités, des critères de charges devraient ensuite être intégrés. Même si cet indicateur n'a pas vocation à devenir un outil de répartition en 2012, sa complexité et le sens d'intégrer des ressources péréquatrices comme base de calcul de la péréquation ont été soulignés.

➤ La mise en réserve d'une partie du fonds de péréquation des DMTO

La volatilité des DMTO ne garantissant pas un financement pérenne du fonds, il est proposé de supprimer la mise en réserve ou, à défaut, de relever le seuil de déclenchement adopté par l'Assemblée nationale laissant ainsi aux présidents de conseils généraux le soin de planifier eux-mêmes leur gestion de précaution. Ces amendements sont rejetés mais est adopté un amendement permettant la traçabilité des sommes alimentant le fonds de réserve qui prendrait le nom de « fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles ». Il s'agit de garantir, ce qui n'est pas le cas dans le budget de l'Etat, sa pérennité et son affectation.

Un amendement spécifique de soutien aux départements victimes de catastrophes naturelles⁸⁰ permettant une exonération de participation au fonds durant deux années, à condition que les dépenses d'équipement en découlant soit supérieurs de 10% à celles de la moyenne des cinq dernières années, a été par ailleurs repoussé au motif qu'adopter une condition dérogatoire pour une situation particulière ouvrirait inmanquablement la voie à d'autres demandes.

➤ La modification des critères de répartition du fonds pour prendre en compte les charges

Le système actuel prévoit une organisation du prélèvement et de la répartition selon des critères de richesse, soit la dynamique du flux ou le potentiel financier à l'exclusion des charges comme pour les autres fonds de péréquation. Or les charges sociales représentent une composante majeure des dépenses des départements ce qui peut créer des situations où un territoire peut accueillir un nombre important de bénéficiaires d'allocations individuelles de solidarité, contribuer à la péréquation du fait d'un potentiel financier supérieur à la moyenne et être exclu de son bénéfice. Ainsi le dispositif apparaît mal ciblé ce qui limite son effet péréquateur.

Les échanges ont montré la complexité de la définition de la nature des critères à prendre en compte comme juste révélateur de la fragilité sociale : personnes âgées, populations en situation de précarité, personnes handicapées...la multiplication des critères, parfois volatils, nuisant à la visibilité et

⁷⁹ Taux moyen national 2009 / taux du territoire

⁸⁰ En l'occurrence le département du Var

n'épuisant pas le débat. La création d'un indice synthétique reprenant les critères du fonds de péréquation à la CVAE est adoptée. La pondération est la suivante : 50% pour le rapport au potentiel financier moyen, 15% pour le rapport à la population moyenne, 20% pour le rapport à la somme des bénéficiaires de minima sociaux et personnes âgées de plus de 75 ans moyens, 15% pour le rapport à la longueur de voirie moyenne rapportée au nombre d'habitants.

Il est par ailleurs demandé, et accepté par le ministre qui en assurera la saisine, la constitution d'un groupe de travail du comité des finances locales afin de mesurer l'impact de l'adoption de tels critères.

Les amendements discutés au Sénat sont repris dans le tableau ci-dessous :

n°	Présenté par	Statut	Objet
331	Beaufils	Retiré	Supprimer l'article au motif que conséquences précises non examinées
44	Rapporteurs spéciaux Marc- Jarlier	Adopté	Suppression de la réduction automatique de la dotation de garantie des départements pour financer la majoration de certaines composantes de la DGF
242	Caffet	Adopté	Institutionnaliser un versement de 150 M€, révisable chaque année comme la DGF, de la ville de Paris au Département afin de compenser la non perception de la fraction DGF/h que perçoivent les autres départements
311	Jarlier	Retiré	Intégrer l'effet taux de l'ancienne TP pour le FNGIR et la DCRTP dans le calcul du nouveau Pfin
46	Rapporteurs spéciaux Marc- Jarlier	Adopté	Création d'un indicateur de ressources élargi égal au potentiel financier majoré de la DPU ou de la DFM afin de prendre les ressources de péréquation verticale dans la péréquation horizontale qui aura vocation à être utilisé à compter de 2013 pour le FPDMTO et FPCVAE
47	Rapporteurs spéciaux Marc- Jarlier	Adopté	Garder en 2012 les mêmes calculs de PF et Pfin qu'en 2011 afin de prémunir les départements contre les bouleversements dans la distribution des potentiels
245	Haut	Adopté	Différer à 2013 l'application des nouvelles définitions des PF et Pfin pour l'ensemble des dispositifs affectant les départements
281 rect	Mézard	Rejeté	Supprimer le mécanisme d'écrêtement qui revient à limiter les effets de la péréquation.
282 rect	Mézard	Rejeté	Amendement de repli. Relever le seuil de déclenchement de mise en réserve par le CFL à partir de 440 et non plus 380 M€ et reversement à 340 M€ et non 300 M€
198 bis	Roche	Rejeté	Augmenter le plafond de prélèvement à 400 m€
243	Haut	Adopté	Création d'un fonds spécifiquement identifié pour la mise en réserve appelé fonds de garantie départemental des variations conjoncturelles
294 rect	Collombat	Rejeté	Exonérer de contribution au fonds les départements frappé de catastrophe naturelle sous réserve que la hausse des dépenses d'investissement en découlant soit supérieure à 10% de la moyenne des cinq dernières années (valable deux années)
244 rect	Haut	Adopté	Modification critères de répartition du fonds en prenant en compte, comme pour la CVAE, des ressources et des charges

- Le désaccord en commission mixte paritaire et l'adoption définitive par l'Assemblée nationale

Suite à l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale réintroduit le texte voté en première lecture. Deux modifications ont été néanmoins apportées lors de la seconde séance du 15 décembre 2011 :

- l'identification dans le budget de l'Etat de la mise en réserve que peut opérer le comité des finances locales sur les excédents du fonds de péréquation des DMTO ;
- la modification du fonds afin de rendre éligible de droit les départements d'outre-mer.

3-2) Les fonds départementaux et régionaux de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoyait initialement une mutualisation du produit de CVAE pour les échelons départementaux et régionaux par le biais d'une redistribution selon des critères physiques distincts de l'assiette d'imposition. L'Assemblée nationale, à la différence du Sénat⁸¹, a privilégié, comme pour le bloc communal, une territorialisation de l'assiette afin de renforcer le lien

⁸¹ Celui-ci privilégiait une approche micro pour la maille communale mais macro pour les deux autres. La proposition du Sénat divergeait néanmoins de celle du gouvernement car privilégiant des critères de charges en lien avec les compétences exercées plutôt qu'une répartition prenant en compte la population et la répartition des bases de CFE.

entre les entreprises et les collectivités territoriales. Cette position rendait nécessaire l'adoption d'un dispositif de péréquation spécifique pour éviter un trop fort creusement des écarts de richesse mais aussi respecter les dispositions de l'article 72 de la Constitution prescrivant des dispositifs de péréquation.

A) L'article 78 de la loi de finances pour 2010

La position de l'Assemblée nationale quant à la territorialisation a prévalu lors de la commission mixte paritaire conduisant le Gouvernement à proposer, dans l'urgence, une nouvelle mouture d'un dispositif de péréquation par le biais d'amendements déposés lors de l'ultime séance du 18 décembre 2009. Ainsi sont créés quatre fonds de péréquation (article 1648 AA et AB du code général des impôts), deux par catégorie.

- Une péréquation sur stock :

Les amendements n°36 (AN) et n°38 (Sénat) proposent de mettre en péréquation le quart de la CVAE perçue par les régions et départements.

Le produit correspondant est prélevé au profit de fonds de péréquation de la CVAE, et reversé aux régions et départements au prorata d'indicateurs représentatifs de leurs charges :

Pour les régions, la pondération des indicateurs est la suivante :

- 1/3 au prorata de la population de chaque région ;
- 1/3 au prorata de l'effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle de chaque région ;
- 1/3 au prorata de sa superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre d'une part, le nombre d'habitants de la région et d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions.

Pour les départements, les critères retenus sont :

- 1/3 au prorata de la population de chaque département ;
- 1/3 au prorata du nombre de bénéficiaires des minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie de chaque département ;
- 1/3 au prorata de la longueur de la voirie départementale de chaque département.

- Une péréquation sur flux cumulés

Les amendements n°32 (AN) et n°39 (Sénat) proposent de créer dès 2012 une péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Cette péréquation passe par deux fonds, l'un pour les départements, l'autre pour les régions. Chacun de ces fonds est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des collectivités dont le potentiel financier (départements) ou fiscal (régions) par habitant est supérieur à la moyenne et dont le produit de CVAE corrigé des prélèvements et reversement opérés au titre de la garantie individuelle de ressource sont supérieurs à la moyenne nationale.

Le prélèvement est égal à la moitié du surcroît de croissance. Les ressources des fonds sont réparties entre les collectivités dont le potentiel financier (départements) ou fiscal (régions) rapporté au nombre d'habitants est inférieur à la moyenne. Les conditions d'adoption de la mesure n'ont permis ni discussion approfondie ni simulation des effets de la loi ce qui sera fait en mai 2010 par le rapport conjoint – inspection des finances, inspection de l'administration⁸².

Ces fonds n'ont vocation à produire des effets qu'en 2013, sur la base de l'écart entre les ressources de CVAE de l'année 2011 et celles de l'année 2012.

⁸² Sous la supervision des inspecteurs généraux Durieux et Subremon
Centre national de la fonction publique territoriale

B) L'évaluation du dispositif de l'article 78

Le rapport des inspections a mis en exergue que, pour les régions et départements, l'efficacité des dispositifs de péréquation créés par la loi de finances pour 2010 était limitée.

Pour les régions les simulations montrent que le niveau global des inégalités de potentiel fiscal par habitant devrait diminuer de 7% entre 2010 et 2015. Le mécanisme sur stock permettant de réduire les inégalités de moins de 5% et le mécanisme sur flux de moins de 1% à horizon 2015. Ainsi, « en 2015, seule la région Ile-de-France et la région Rhône-Alpes devraient abonder le fonds régional de péréquation sur flux, à hauteur de 50 millions d'euros, alors que 22 régions en bénéficient en contrepartie pour des montants très faibles (de plusieurs dizaines à quelques millions d'euros) ».

La faiblesse péréquatrice du dispositif trouve sa source dans l'existence des garanties offertes par la DCRTP et le FNGIR qui a pour effet de neutraliser à court terme l'impact de la péréquation sur stocks. En effet, la péréquation est déterminée avant les mécanismes de garantie. Cela a pour conséquence de convertir la péréquation sur stock en péréquation sur flux cumulés.

Pour les départements le mécanisme adopté devrait diminuer les inégalités de répartition du potentiel fiscal par habitant de 6.7%. Le mécanisme sur stock permet une réduction de 3.4% et celui sur flux de 2.5%. Le rapport relève qu'en « 2015, neuf départements devraient abonder le fonds départemental de péréquation sur flux pour un montant total de 123 millions d'euros (principalement Paris pour 65 millions d'euros et les Hauts-de-Seine pour 52 millions d'euros) et 75 départements devraient bénéficier de ce fonds pour des montants unitairement faibles (le maximum étant perçu par l'Hérault avec moins de 8 millions d'euros) ». Les causes avancées sont analogues à celles des régions.

Les rapporteurs préconisent donc pour les deux catégories de renforcer la péréquation sur stock par deux moyens : 1) l'accroissement de la part péréquée de la CVAE 2) l'addition d'un critère de potentiel fiscal par habitant aux critères de charges.

Le renforcement de la péréquation sur flux peut être obtenu en supprimant le critère de croissance des ressources supérieure à la moyenne pour le prélèvement laissant ainsi subsister l'unique critère de potentiel fiscal supérieur à la moyenne. La limite étant que les charges des collectivités ne sont pas prises en compte et le prélèvement est fortement concentré sur un petit nombre de collectivités.

Les deux mécanismes sur stocks et sur flux ayant un fonctionnement similaire basé l'un sur des critères de charges, l'autre sur un critère de ressources et tous les deux alimentés par la croissance de l'assiette, le rapport propose de simplifier le dispositif en fusionnant les deux fonds en un seul instrument assis sur des critères de charges et de ressources. Le mécanisme sur flux serait supprimé tandis que celui sur stock se verrait introduire un critère de potentiel fiscal en sus des trois critères de charges. Pour être efficace, bien que cela reste un pis-aller, cette évolution doit s'accompagner d'un accroissement de la part péréquée de CVAE (à plus de 50%) ce qui revient in fine à atténuer fortement la territorialisation de l'assiette.

Le rapport d'information n°309 du 23 février 2010⁸³ de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation propose quant à lui de porter à 33% la part péréquatrice du produit de la CVAE contre 25% voté en loi de finances pour 2010.

Le rapport de la mission parlementaire⁸⁴ missionnée par le Premier ministre sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle a rendu, le 6 juillet 2010, des conclusions qui recourent pour une large part celles du rapport des inspections générales. Ainsi il propose de supprimer le redondant mécanisme de péréquation sur stock, de majorer à 50% le montant du prélèvement opéré sur les flux cumulés de CVAE pour compenser la disparition du premier fonds et en accroître l'effet péréquateur puis de modifier les modalités de redistribution en prenant en compte des critères de ressources et de charges. Il mentionne enfin que si l'intervention des mécanismes de compensation et de garantie avant toute péréquation aurait une efficacité péréquatrice supérieure, elle ne paraît toutefois pas

⁸³ Piloté par les sénateurs Jacques Mézard et Rémy Pointereau

⁸⁴ Laffineur, Carré, Diefenbacher, Buffet, Chatillon et Guéné

souhaitable, dès lors qu'elle remettrait en cause le principe d'une compensation absolue des ressources à chaque collectivité prise individuellement.

C) L'article 124 de la loi de finances pour 2011 (article 62 du projet de LFI)

Le présent article simplifie l'architecture des précédents dispositifs en subsistant au quatre fonds deux fonds sur flux cumulés suivant en cela les préconisations des rapports précités. Les débats ont essentiellement concerné les critères de prélèvement et l'ampleur que devaient avoir ces fonds.

- La version du projet de loi de finances

Les fonds seront alimentés par des prélèvements sur le flux cumulé de la CVAE c'est-à-dire sur la différence, chaque année, entre le produit de la CVAE reçue l'année de référence et le produit de cette même cotisation reçu en 2011.

Un prélèvement est alors opéré si cette différence est positive et si le potentiel fiscal par habitant de la collectivité concernée est supérieur au potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble. Le prélèvement est égal à la moitié du produit de CVAE excédant celui de l'année 2011. L'instauration d'un dispositif protecteur « d'effet cliquet » appliqué aux prélèvements permet d'éviter qu'une collectivité ne fasse l'objet d'un prélèvement qui fasse diminuer son potentiel financier par habitant en dessous de la moyenne nationale. Ainsi, le prélèvement n'est opéré que dans la limite du nombre d'habitants multiplié par l'excédent de potentiel fiscal par habitant de cette collectivité.

Les reversements sont réalisés en fonction de critères de ressources et de charges.

Pour les régions, l'éligibilité est acquise pour celles dont le potentiel fiscal est inférieur à 85% de la moyenne. La répartition est ensuite effectuée selon la pondération suivante :

- 50% de critères de ressources au prorata de l'écart relatif entre potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal par habitant moyen national ;
- 50% de critères de charges. 1/6 des ressources sont ainsi reversées au prorata de la population, 1/6 au prorata de l'écart relatif entre leur potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal par habitant moyen et 1/6 en fonction de la superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, leur population et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble.

Pour les départements, l'éligibilité est acquise pour ceux dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal moyen de l'ensemble. La répartition est identique à celle des régions à deux différences près sur les critères de charges :

- le 1/6 relatif aux effectifs des lycées est remplacé par un critère de charges au prorata de l'effectif du nombre de bénéficiaires de minima sociaux au cours de l'année précédant celle du prélèvement et de la population âgée de plus de 75 ans ;
- le 1/6 relatif à la superficie est remplacé⁸⁵ par un critère de charges au prorata de la longueur de la voirie départementale rapportée au nombre d'habitants de chaque département.

- La version adoptée par l'Assemblée nationale

Les députés⁸⁶ ont, contre l'avis du Gouvernement, au motif de préservation de la territorialisation de l'impôt, fortement réduit l'ampleur du dispositif. La version adoptée prévoit que le prélèvement ne portera que sur la part de leur CVAE excédant l'augmentation moyenne de la CVAE de leur catégorie entraînant ainsi une très forte réduction de l'ampleur du fonds⁸⁷.

- La version adoptée par le Sénat

Le Sénat s'est opposé à l'Assemblée sur la territorialisation estimant que cet argument pourrait être opposé à tout mécanisme de péréquation horizontale. Il a constaté qu'il paraissait assez illusoire de

⁸⁵ Ce critère de voirie est légèrement plus péréquateur que la superficie (insp gale)

⁸⁶ Amendement de Michel Bouvard

⁸⁷ Pour voir les résultats, p 63 du rapport d'information n°731 du Sénat sur la péréquation

vouloir mettre en place dès le présent projet de loi de finances un dispositif définitif dont il est impossible de mesurer, à cette date, de manière tangible les effets sur les finances des collectivités.

Il a estimé satisfaisant dans ses principes le dispositif proposé car, ne portant que sur les flux, il permettait d'appliquer la compensation à l'euro près des pertes subies du fait de la réforme de la taxe professionnelle. De plus il simplifie le système des quatre fonds et ses reversements sont fonction de critères de ressources et de charges.

Il a néanmoins apporté deux amendements visant à remplacer le critère du potentiel fiscal par celui du potentiel financier jugé plus représentatif de la richesse réelle des collectivités et, pour les seuls départements, à revenir sur la position adoptée par l'Assemblée quant à la référence à la croissance moyenne.

- La version définitive adoptée en commission mixte paritaire

Les parlementaires de la CMP ont choisi de conserver la notion de potentiel financier et de retourner à la version de l'Assemblée pour le prélèvement des départements qui redevient identique à celui des régions. L'article 124 voté peut donc être synthétisé de la manière suivante :

Conditions pour le prélèvement
* Potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne
Prélèvement
* 50% de la croissance cumulée supérieur à la moyenne nationale de la CVAE depuis 2010
Conditions pour le reversement
* Potentiel financier par habitant inférieur à la moyenne pour les départements
* Potentiel financier par habitant inférieur à 85% de la moyenne pour les régions
Reversement
* Pour les deux : critère de ressources : 50% de l'écart relatif du Pfin/h à la moyenne
* Régions, charges : 1/6 population, 1/6 lycéens et stagiaires, 1/6 superficie plafonnée
* Départements, charges : 1/6 population, 1/6 bénéficiaires RSA et pop +75 ans, 1/6 longueur voirie/h

L'adoption du texte pour 2011 a soulevé de nombreuses interrogations comme la nécessité de définir un potentiel financier pour les régions ainsi que sur la pertinence du prélèvement adopté au regard des objectifs de péréquation.

Techniquement des députés ont soulevé la possibilité que des collectivités perdent du « pouvoir d'achat » car le dispositif adopté permet un prélèvement alors que la croissance de la CVAE, augmentant par définition avec la hausse des prix, serait inférieure à l'inflation. Surtout, l'adoption d'un critère d'éligibilité en fonction du potentiel financier distinct des critères servant à calculer le prélèvement entraîne des effets de seuil importants. Ainsi, une collectivité voyant son potentiel financier légèrement en dessous de la moyenne pourra l'année suivante basculer au dessus et perdre l'éligibilité alors que ses charges restent identiques.

La commission des finances du Sénat dans son rapport d'information précité a proposé de revenir à une version plus ambitieuse du dispositif de péréquation de la CVAE départementale et régionale en appuyant sur plusieurs points : ne pas faire référence à la croissance moyenne de la CVAE afin de ne pas pénaliser le fonds, maintenir cette voie médiane entre territorialisation et mutualisation, éviter de prélever des collectivités dont le produit évolue moins vite que l'inflation, adapter le dispositif pour écarter les effets de seuils en proposant de supprimer tout critère d'éligibilité aux reversements et enfin conserver les critères de reversements adoptés.

La loi de finances pour 2012 n'a pas de modifié cet article 124.

3-3) Les fonds de péréquation communaux et intercommunaux

La réforme de la TP a rendu impérative la création de nouveaux outils de péréquation. En effet la décision de la territorialisation de la CVAE, adoptée par le Parlement contrairement à la version initiale du gouvernement afin de maintenir un lien fort entre communes et entreprises et ce malgré les

difficultés de localiser la valeur ajoutée sur la maille communale⁸⁸, concentre la fiscalité locale sur certains territoires. De plus les outils de péréquation préexistants comme les fonds départementaux de la taxe professionnelle (FDTP) et le fonds de solidarité de communes de la région d'Île de France (FSRIF), alimentés exclusivement par la TP, sont devenus obsolètes. Si le FPIC et le FSRIF sont interdépendants, ils seront néanmoins abordés séparément pour plus de lisibilité.

3-3-1) Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)

Dans l'exposé des motifs de l'article 63 de la LFI qui deviendra l'article 125, le gouvernement prévoit l'institution d'un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales en lieu et place des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Il s'appuie sur les conclusions de deux rapports précités (le rapport des inspections générales et celui des parlementaires en mission) qui concluaient à la nécessité de mettre en place un dispositif de péréquation pour le bloc communal.

A) L'article 125 de la loi de finances pour 2010

Ce texte, discuté en l'absence de simulations et qui a connu trois versions successives entre la proposition gouvernementale et la navette parlementaire, pose les principales règles de fonctionnement du fonds de péréquation. Le tableau ci-après, établi par la commission des finances du Sénat, retrace les évolutions du débat parlementaire :

	Texte Gouvernement	Texte Assemblée nationale	Texte Sénat et définitif
Niveau des fonds	Fonds national unique	Fonds national assorti de fonds régionaux	Fonds national assorti d'un fonds pour la seule IDF
Objectif de montants	2% des recettes du bloc communal 2015	1% des recettes fiscales 2015 du bloc communal pour les deux fonds. Garantie que montant FSRIF 2012 au moins égal à 2009	2% des recettes fiscales 2015 du bloc communal. FSRIF 2012 au moins égal à 2009 et FSRIF 2015 > 1,5 fois 2009
Prélèvements	En fonction du potentiel fiscal, seuil non défini	A partir de 1,5 fois le PF moyen (national ou régional selon le fonds)	A partir de 1,5 fois le PF moyen national
Reversements	En fonction des ressources fiscales et de critères de charges. Aux seuls EPCI et communes isolées	Aux seuls EPCI dont PF < PF moyen (national ou régional selon le fonds). Exclusion des communes isolées	Aux seuls EPCI dont PF < PF moyen national. Exclusion des communes isolées
Contribution Etat aux ressources du fonds	Dotations annuelles = sommes FDTP "communes défavorisées" 2011	Aucune	Aucune. Dotation annuelle au profit FDTP rétablie

Le VI dispose que chaque EPCI reverse chaque année à ses communes membres une fraction, qui ne peut être inférieure à 50% des sommes perçues du fonds national. Le montant de cette fraction est fixé par une délibération du conseil communautaire prise à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres. Elle est répartie selon des critères fixés librement par une délibération prise dans les mêmes conditions de majorité qualifiée.

Le IX de l'article prévoit qu'avant le 1^{er} septembre 2011, le Gouvernement remet au Parlement, après avis du comité des finances locales, un rapport qui précise les modalités de répartition du FPIC notamment au regard :

- des groupes démographiques de communes et EPCI dont le PF moyen sert de comparaison ;
- du seuil de potentiel fiscal moyen définissant le prélèvement à destination du fonds ;
- du taux s'appliquant au prélèvement en fonction de l'écart au potentiel fiscal moyen ;
- du montant maximal de prélèvement des communes et EPCI ;
- des critères de ressources et charges (et de leur poids respectifs) utilisés dans la répartition ;
- les modalités spécifiques de contribution et de reversement s'appliquant à l'Île de France.

⁸⁸ Voir sur ce sujet l'audition de Mme Lepetit, directrice de la direction de la législation fiscale, lors de la séance du 14 novembre 2011 de la mission d'information de la taxe professionnelle.

De nombreuses questions restent soulevées⁸⁹ par ce texte notamment la pertinence de fixer un objectif à horizon 2015, la question non abordée de la stratification des prélèvements et reversements, l'articulation entre le fonds national et le FSRIF, l'absence de prise en compte de la catégorie de l'EPCI et son degré d'intégration fiscale pour le reversement des 50% du produit, les ressources devant être prises en compte pour la mesure de la richesse et l'articulation avec la réforme territoriale notamment l'achèvement de la carte intercommunale.

B) Les rapports intermédiaires

L'année 2011 a été féconde en production de rapports d'information, de propositions. Il est possible d'en relever quatre principaux présentés de manière chronologique.

- Les travaux du comité des finances locales

Le comité présidé par G. Carrez s'est réuni à sept reprises en 2011 pour évoquer les modalités de création du FPIC et influera fortement le projet de loi de finances initiale. Les débats ont essentiellement tourné autour de deux thèmes : la prise en compte d'un nouvel indicateur de ressources et la nécessité d'une stratification du prélèvement/reversement.

- La définition d'un nouvel indicateur de ressources

La mutation des paniers fiscaux suite à la réforme de la taxe professionnelle rendait indispensable la définition d'un nouvel indicateur de ressources : le potentiel financier agrégé (PFIA). La consolidation des ressources au niveau intercommunal en constitue la nouveauté ce qui correspond à la volonté affichée de présenter l'intercommunalité comme pivot du territoire.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) a réalisé trois simulations pour ce potentiel financier agrégé :

- 1) potentiel fiscal + dotation forfaitaire des communes ;
- 2) potentiel fiscal + DGF des communes ;
- 3) potentiel fiscal + DGF des communes + dotation d'intercommunalité.

Elle a ensuite mesuré l'écart type ainsi que le nombre d'EPCI et de communes isolées au dessus du potentiel financier agrégé moyen et ce selon trois *scenarii* : avec quatre strates (scenario rapidement abandonné), avec six strates et sans strates. Les tableaux ci-dessous présentent le résultat pour le 3) avec six strates et sans strate.

PFIA C3 2011: PFA + DGF des communes + DI															
	PFA 2011	pop dgf totale	Nb EPCI	Nb communes	Nombre collectivités	PFIA C3 total	Moyenne PFIA C3	ecart type PFIA C3 /HAB	Rapport ecart type/moy	Nb EPCI au dessus PFIA C3 moyen	% EPCI	Nb com au dessus PFIA C3 moyen	% communes	Total Contributeurs	% collectivités
1	< 10 000	9 237 856	1 358	1 534	2 892	6 814 473 385	737,67 €	357,56	48%	333	25%	512	33%	845	29%
2	entre 10 et 20 000	9 590 708	641	38	679	7 638 168 830	796,41 €	254,26	32%	189	29%	33	87%	222	33%
3	entre 20 et 50 000	11 813 863	356	51	407	11 139 261 522	942,90 €	288,20	31%	102	29%	42	82%	144	35%
4	entre 50 et 100 000	10 643 765	138	14	152	11 702 354 513	1 099,46 €	300,81	27%	44	32%	13	93%	57	38%
5	entre 100 et 200 000	8 901 072	65	1	66	10 463 762 053	1 175,56 €	371,24	32%	25	38%	1	100%	26	39%
6	sup à 200 000	18 372 739	41	1	42	25 523 331 736	1 389,20 €	309,73	22%	10	24%	1	100%	11	26%
		68 560 003	2 599	1 639	4 238	73 281 352 038	1 068,86 €	353,22	33%	703	27%	602	37%	1 305	31%

PFIA A3 2011: PFA + DGF des communes + DI													
	PFA 2011	pop dgf totale	Nb EPCI	Nb communes	Nombre collectivités	PFIA A3 total	Moyenne PFIA A3	ecart type PFIA A3 /HAB	Rapport ecart type/moy	Nb EPCI au dessus PFIA A3 moyen	% EPCI	Nb com au dessus PFA A moyen	% communes
1	< 10 000	9 237 856	1 358	1 534	2 892	6 814 473 385				47	3%	193	13%
2	entre 10 et 20 000	9 590 708	641	38	679	7 638 168 830				32	5%	23	61%
3	entre 20 et 50 000	11 813 863	356	51	407	11 139 261 522				54	15%	33	65%
4	entre 50 et 100 000	10 643 765	138	14	152	11 702 354 513				54	39%	14	100%
5	entre 100 et 200 000	8 901 072	65	1	66	10 463 762 053				37	57%	1	100%
6	sup à 200 000	18 372 739	41	1	42	25 523 331 736				32	78%	1	100%
		68 560 003	2 599	1 639	4 238	73 281 352 038	1 068,86 €	353,22	33%	256	10%	265	16%

Afin de ne pas desservir l'acceptabilité de ce fonds, l'enjeu pour la DGCL a été, en accord avec le comité des finances locales, de trouver un scenario où l'assiette du fonds serait la plus large possible avec un nombre de contributeurs élevé permettant ainsi d'obtenir une contribution moyenne par habitant raisonnable. C'est pour cette raison que les débats se sont cristallisés sur la question de la

⁸⁹ Gazette des communes- dossier d'actualité 16 mars 2012 – « bloc communal : de nombreuses questions à résoudre ».

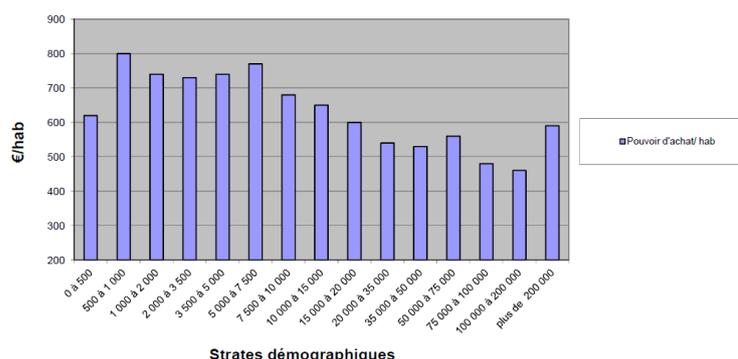
stratification. L'arbre de décision ci-dessous⁹⁰, qui représente le 3) avec six strates et sans strates et selon diverses modalités de prélèvement, traduit un exemple de ces résultats.

PFIA C (PFA + DGF com + DI)

Valeur de référence	modalités de prélèvement	Code	PFIA de référence						Nombre contributeurs bloc communaux	Nombre contributeurs communes isolées	Part pop DGF contributive	Contribution moyenne par habitant
			S1	S2	S3	S5	S6					
Moyenne de la strate (6 moyennes)	Si Pfa > PFIA moyen de la strate	CS1	736,53	796,41	942,90	1 175,56	1 389,20	705	603	37%	9,96 €	
	Si Pfa > 0,9 * PFIA moyen de la strate	CS2	663,24	716,77	848,61	1 058,01	1 250,28	1 268	730	58%	6,28 €	
	Si Pfa > 0,5 * PFIA moyen de la strate	CS3	589,54	637,13	754,32	940,45	1 111,36	1 948	901	79%	4,60 €	
Moyenne nationale unique	Si Pfa > PFIA moyen national	CU1	1 068,86						256	264	45%	8,16 €
	Si Pfa > 0,75 * PFIA moyen national	CU2	801,65						832	533	72%	5,04 €

- La problématique des groupes démographiques

Les travaux universitaires menés par les professeurs Guengant et Gilbert ont permis de mettre en évidence une relation entre le niveau de potentiel financier par habitant, les charges et la taille de la collectivité. Le potentiel fiscal est croissant avec la taille car essentiellement lié à la taxe professionnelle qui se concentre dans les agglomérations. Les collectivités rurales connaissent d'importantes charges fixes de production et de maintenance des réseaux en raison de l'étendue de leur territoire et la faible densité de la population. A l'opposé, les concentrations urbaines exigent la réalisation d'équipements importants d'infrastructure et de superstructure. En outre les villes centres fournissent des services aux habitants des collectivités voisines⁹¹. Si le pouvoir d'achat (potentiel fiscal – charges) est plutôt homogène à l'intérieur d'une même strate démographique, il est décroissant avec la taille démographique comme le montre le graphique suivant extrait des travaux du CFL⁹² :



Le constat est ensuite fait, même si aucun consensus ne s'est dégagé sur cette question, qu'un prélèvement assis sur une référence de ressources déstratifiées conduirait à des effets de transferts massifs entre strates au détriment des communes urbaines.

Il est par ailleurs proposé d'avoir recours à un prélèvement par rapport à un écart à la moyenne⁹³ avec un seuil de contribution pour les EPCI/communes isolées dont le potentiel financier agrégé est supérieur à 0,75 fois la moyenne. Ce prélèvement serait réparti au prorata des ressources fiscales de chacune des communes membres et de l'EPCI avec une certaine souplesse laissée au conseil communautaire. Le reversement serait assis sur un indice synthétique composé du potentiel financier et du revenu par habitant, une bonne corrélation existant entre charges effectives supportées par les communes et les revenus moyens de leurs habitants.

⁹⁰ Toutes les simulations réalisées sont reprises en annexe 6 du rapport du gouvernement de septembre 2011

⁹¹ In Guengant-Gilbert, « la fiscalité locale en question », 1998

⁹² C'est la situation particulière de la ville de Paris qui fait croître la dernière strate

⁹³ Qui permet de prélever de façon croissante à l'écart au seuil de référence

- La communication de la mission sur la péréquation intercommunale du 21 juin 2011⁹⁴

Les deux députés⁹⁵ préconisent un prélèvement intercommunal basé un potentiel financier consolidé entendu au sens large⁹⁶, rejettent l'introduction de strates démographiques mais plaident pour retenir des critères de charges dans la redistribution du fonds.

Sur le prélèvement, la mission propose de garder un prélèvement articulé autour du potentiel financier avec un seuil abaissé (1.1 au lieu de 1.5) afin d'éviter la concentration du prélèvement sur un nombre réduit de contributeur (une centaine) qui rendrait inacceptable la réforme. De plus, les auteurs proposent d'écarter la possibilité d'instaurer des strates démographiques. Les arguments sous-jacents sont la prise en compte d'une assiette fiscale plus large, l'évitement des effets de seuil, la concentration du prélèvement sur les EPCI les plus privilégiés, la préservation des collectivités les moins peuplées. Les simulations montrent néanmoins que la proposition revient à prélever un nombre plus réduit d'EPCI tout en concentrant un prélèvement majoré sur les collectivités urbaines qui ont le plus de charges.

La prise en compte des charges de l'urbain, contrepartie d'un plus haut niveau de services, n'interviendrait pour les auteurs que lors du reversement. La mission préconise qu'un même EPCI puisse à la fois être contributeur et bénéficiaire. L'indice synthétique utilisé pour le versement comprendrait le nombre de logements sociaux, la longueur de voirie communale, le nombre d'enfants de 0 à 18 ans en structure et le nombre d'étudiants. L'effort fiscal ne sera pas retenu afin de ne pas pousser les EPCI à augmenter les impôts.

- Le rapport d'information n°731 de la commission des finances du Sénat du 6 juillet 2011

Dans ce rapport très fourni, les sénateurs⁹⁷ proposent que le fonds soit fixé en valeur absolue et non en pourcentage des recettes afin de gagner en visibilité et ne pas dépendre de la définition du périmètre des ressources fiscales prises en compte.

Le prélèvement, progressif plutôt que proportionnel, doit s'appuyer sur un seul critère de ressources : le potentiel financier agrégé le plus large possible intégrant donc la part forfaitaire de la DGF pour les communes et la dotation d'intercommunalité pour les EPCI mais également les versements au titre du FDPTP. Les simulations montrant que les 3.6% des 2 600 EPCI disposant d'un PFiA supérieur à 1.5 fois la moyenne concentreraient le prélèvement tout en produisant des effets de seuils importants, plusieurs autres hypothèses sont formulées pour la contribution (moyenne, 80% de la moyenne, ensemble du bloc communal) et font l'objet de demandes de simulations complémentaires.

Sur la stratification, les auteurs font le constat que son absence concentrerait le prélèvement sur les communes les plus peuplées. De plus la stratification équivalant à prendre en compte partiellement des critères de charges, le groupe de travail préconise de la retenir. L'enjeu devant être dédramatisé car l'agrégation des potentiels financiers au niveau de l'intercommunalité entraîne une homogénéisation d'autant plus s'ils intègrent des dotations de péréquation verticale.

Pour les reversements, il est proposé de reprendre la proposition du CFL de l'indice synthétique de ressources et de charges avec deux ajustements : prise en compte l'effort fiscal afin de ne pas traiter de manière équivalente les collectivités qui mobilisent leurs ressources fiscales et celles qui ne le font pas et pondérer le revenu par habitant d'une mesure du coût de la vie qui pourrait être le coût du logement par l'intermédiaire d'un zonage (existant déjà pour les dispositifs de défiscalisation Scellier).

La répartition du prélèvement entre EPCI et communes membres doit être effectuée au prorata du poids de chacun au potentiel financier agrégé. Le reversement doit laisser l'EPCI jouer pleinement son rôle de péréquation interne. Ainsi, ce ne serait qu'à défaut d'une délibération de l'EPCI prise à l'unanimité ou à la majorité qualifiée si les options sont encadrées par le législateur, que la loi fixerait la répartition proportionnellement au coefficient d'intégration fiscale. Le reliquat communal étant réparti de manière inversement proportionnelle au potentiel financier par habitant.

⁹⁴ Présentée par MM Balligand et Laffineur

⁹⁵ Voir interview Marc Laffineur- Gazette des communes- 22 juin 2011

⁹⁶ Intégrant les dotations de péréquation, les DMTO et diverses taxes (casinos, pylones, séjour, remontées...)

⁹⁷ Philippe Dallier, Charles Guené, Pierre Jarlier, Alberic de Montgolfier

- Le rapport du Gouvernement de septembre 2011 après avis du comité des finances locales

Après avoir rappelé les travaux du CFL, ce rapport expose le schéma retenu par le Gouvernement avec les principes suivants : un fonds relativement large où seront bénéficiaires et contributrices 50% des collectivités, la mesure de la richesse serait réalisée par agrégation des ressources du bloc communal et un ensemble intercommunal pourra être à la fois prélevé et bénéficiaire.

L'objectif de ressources du fonds est supérieur à 1 milliard d'euros à horizon 2015 avec une montée en charge linéaire (250 M€ en 2012) et un prélèvement d'une quote-part pour les DOM.

Six strates sont retenues :	-10 000
	10 000 / 20 000
	20 000 / 50 000
	50 000 / 100 000
	100 000 / 200 000
	+ 200000

Le périmètre du PFiA des communes et EPCI (les attributions de compensation étant corrigées réciproquement) sera le suivant :

Potentiel fiscal = \sum			
Bases taxe d'habitation	*	Taux moyen national	Produit TH
Bases taxe foncière sur propriétés bâties	*	Taux moyen national	+ Produit TFB
Bases taxe foncière sur propriétés non bâties	*	Taux moyen national	+ Produit TFNB
Bases contribution foncière des entreprises	*	Taux moyen national	+ Produit CFE
			+ CVAE / IFER / TASCOM
			+ Compensation part salaire TP
			+ DRCTP - FNGIR
			+ Produit taxe jeux
			+ Produit taxe remontées mécaniques
			+ Produit surtaxes eaux minérales
			+ Produit redevance des mines
			+ FSRI (en - si prélèvement)
Potentiel financier = \sum			
Potentiel fiscal		+ dotation forfaitaire hors compensations fiscales	

Le tableau ci-dessous synthétise le fonctionnement du fonds.

Conditions pour le prélèvement
* Potentiel financier par habitant supérieur à 90% du PFiA moyen de la strate (6 groupe démographiques)
Prélèvement
* Progressif, en fonction d'un écart relatif au PFiA moyen : $(PfiA_{CL} - PfiA_{moyen}) / PfiA_{moyen}$
* Réparti entre communes et EPCI au prorata de leurs ressources fiscales respectives (déduction des AC)
* Possibilité d'une autre répartition à l'unanimité du conseil communautaire
* Plafonnement à 15% des ressources fiscales
Conditions pour le reversement
* les CL dont l'indice synthétique (50% revenu et 50% Pfi de la strate) est classé dans la première moitié
Reversement
* Répartition entre communes et EPCI au prorata de leurs ressources fiscales respectives
* Répartition à la majorité qualifiée si accord sur un système alternatif encadré par la loi (CIF par exemple)
* Répartition libre à l'unanimité du conseil communautaire

C) L'article 145 de la loi de finances pour 2012 (art 58 du projet de loi de finances)

Le projet de loi de finances initiale reprend les propositions du rapport précité. Le Parlement va modifier assez largement ce dispositif.

- Le débat à l'Assemblée nationale

Plus de 75 amendements, hors ceux rédactionnels, sont proposés pour cet article. Ils sont récapitulés, dans l'ordre de leur discussion, à la page suivante. Seuls les débats les plus marquants seront évoqués.

➤ L'étalement ou le plafonnement du prélèvement

Pour de nombreux contributeurs, le fonds se traduira par le paiement de sommes conséquentes bien qu'au niveau national ce ne sont que 2% des recettes fiscales qui seront redistribuées. Ainsi, sans remettre en cause la participation à l'effort général, de nombreux élus, demandent un lissage afin de disposer de temps pour programmer la montée en charge de ces dépenses dans des budgets dont de nombreuses composantes sont rigides. Si la proposition de lissage sur 8 ans a été rejetée, un amendement gouvernemental ramenant le lissage à cinq années est adopté. Une baisse du plafonnement de 15% à 10% du potentiel fiscal est également choisie étant entendu que la charge est transférée sur les autres collectivités n'en bénéficiant pas.

➤ La problématique de la répartition du prélèvement au prorata des ressources

Le prélèvement est réparti au prorata des ressources ce qui signifie que les communes pauvres d'un groupement riche participeront à l'effort collectif. De même seront ponctionnées uniformément des communes ayant les mêmes ressources sans avoir les mêmes charges. Les amendements excluant du prélèvement les communes à la DSU ou le répartissant en fonction d'un indice de ressources et de charges sont rejetés.

➤ La stratification

Les représentants⁹⁸ du monde rural ont contesté l'idée que les charges élevées étaient l'apanage des grandes villes en citant l'exemple des charges de centralité spécifiques aux communes de 2 500 à 10 000 habitants. Ces villes moyennes, souvent touchées par la désindustrialisation, sont soumises aux attentes des néo ruraux désireux de bénéficier de services identiques à ceux des grandes villes. Cette stratification, déjà utilisée pour la DSU, permet de cibler 43% des collectivités contre 10% dans le scénario non stratifié évitant ainsi l'hyper concentration. Elle présente également le mérite de faire contribuer des communes riches peu peuplées qui seraient exonérées et de tenir compte de la différence de richesse entre communes de même strate, ce qui apparaît plus équitable. La plus petite strate agrégeant des situations très hétérogènes, un compromis a été trouvé avec la création d'une nouvelle strate pour les communes dont la population est inférieure à 2 500 habitants permettant ainsi de prendre en compte les charges de centralité des communes dont la population est comprise entre 2 500 et 10 000 habitants. Néanmoins cette solution peut paraître contradictoire avec l'objectif de la réforme territoriale qui prescrit des intercommunalités de 5 000 habitants au minimum.

➤ La prise en compte de la singularité de l'Île-de-France

Les communes franciliennes sont contributrices au FPIC et au FSRIF. De nombreux amendements tiennent à modérer cette double taxation. Ceux proposant de faire porter le prélèvement au FPIC sur les seuls EPCI sont rejetés tout comme celui proposant d'exclure ou minorer le versement au FPIC à 15% des contributions au FSRIF. Par contre est adopté celui du rapporteur général tendant à exclure du prélèvement des communes au FPIC, sous réserve d'appartenir à un EPCI, les sommes versées en n-1 au profit du FSRIF. Le manque à gagner pour le FPIC étant réparti sur les autres membres de l'intercommunalité. Tous les amendements concernant la Ville de Paris sont rejetés.

➤ Les autres amendements

La taxe sur les remontées mécaniques est sortie du PFiA. Des amendements défendant les territoires industriels (abattement des 2/3 du GIR et de la DCRTP pour le PFiA par exemple) ont été débattus mais non adoptés, ce qui aurait été inéquitable alors qu'ils sont totalement compensés des effets de la réforme de la TP. Avant de proposer des évolutions il convient de voir ce que seront les effets du mécanisme de doublement des effectifs et des surfaces pour l'attribution de la CVAE.

Afin de ne pas redistribuer aux communes qui ne mobilisent pas leur potentiel fiscal, la proposition de prendre en compte l'effort fiscal dans le calcul de l'indice synthétique (plafonné à 90% de l'EF de la strate pour ne pas donner une prime aux « mauvais gestionnaires ») est également adoptée. La pondération retenue est 40% pour le PFiA, 40% pour le revenu et 20% pour l'effort fiscal.

⁹⁸ Dont le député de l'Aisne JP. Balligand a été la tête de pont

n°	Présenté par	Statut	Objet
254	Baguet	Rejeté	Lisser sur 8 ans la montée en charge du FPIC afin favoriser l'acceptabilité fonds et permettre ajustement
370	Gouvernement	Adopté	Atténuation de la montée en charge du fonds avec une année de plus pour atteindre objectif : 5 ans et non plus 4
133	Balligand	Rejeté	Supprimer les alinéas relatifs à la stratification du PFIA
145	Balligand	Rejeté	atténuer effet stratification pour petites communes soit par autres charges dans indice soit suppression strate prlv
361	Carayon- Carrez	Retiré	Redécoupage de la première strate à 7 500 pour en obtenir deux
66	Carayon	Adopté	Créer des strates intermédiaires pour -2500
139	Balligand	Adopté	Créer des strates intermédiaires pour -2500
195	Karamanli	Rejeté	Non prise en compte du GIR - DRCTP dans Pfin si poids / comp relais > 50% pour favoriser territoires indus
274	Carrez- Lett	Retiré	Plafonnement du GIR-DCTP au tiers de la compensation relais pour calcul Pfin
67	Carayon	Adopté	Sortir taxe sur entreprises exploitant engins de remontée mécanique du périmètre du PFIA
105	Bouvard	Adopté	Sortir taxe sur entreprises exploitant engins de remontée mécanique du périmètre du PFIA
169	Caresche	Rejeté	Prendre en compte efforts en matière logt social en minorant le Pfin pour prélèvement et redistribution (33%)
158	Pupponi	Rejeté	Préciser que communes franciliennes sont exclus prélèvement FPIC car déjà contributrices au FSRIF
213	Candelier	Rejeté	Préciser que communes franciliennes sont exclus prélèvement FPIC car déjà contributrices au FSRIF
172	Caresche	Rejeté	Pour éviter double prélèvement FSRIF/FPIC, minoration au FPIC de 15% des contributions au FSRIF
193	Karamanli	Rejeté	Prise en compte de l'effort fiscal ECPI pour moduler l'indice synthétique servant de critère aux reversements
232	Carayon - Carrez	Adopté	Prise en compte de l'EF plafonné à 0.9% pour le calcul du reversement
159	Pupponi	Rejeté	Exclure du prélèvement les communes éligibles à la DSU (les 250 1ères pour + 10 000 et 30 pour - 10 000)
214	Candelier	Rejeté	Exclure du prélèvement les communes éligibles à la DSU (les 250 1ères pour + 10 000 et 30 pour - 10 000)
234	Carayon - Carrez	Adopté	Correction omission du seuil prélèvement --> 90% du Pfin et non 100%
121	Karamanli	Rejeté	Remplacer critère du produit par Pfin pour répartition du prlv entre communes pour neutraliser choix de gestion
215	Candelier	Rejeté	Remplacer répartition prlv / produit par indice (PF,revenu et Lgt soc) ou autres critères si unanimité
176	Pupponi	Rejeté	Remplacer répartition prlv / produit par indice (PF,revenu et Lgt soc) ou autres critères si unanimité
161	Pupponi	Rejeté	Eviter que commune contributrice FSRIF contribue au FPIC si dans un EPCI contribuant au FPIC
199	Kossowski	Rejeté	Eviter que commune contributrice FSRIF contribue au FPIC si dans un EPCI contribuant au FPIC
272	Candelier	Rejeté	Eviter que commune contributrice FSRIF contribue au FPIC si dans un EPCI contribuant au FPIC
156	Karamanli	Adopté	Correction symétrique des AC des produits Com/EPCI des AC (+ ou -) pour apprécier poids réel ressources
231	Carayon - Carrez	Adopté	Correction incohérence où Com ne se voyait pas imputer versement AC négative alors que minore ressources EPCI
373	Carayon - Carrez	Adopté	Minoration du prélèvement au titre du FPIC dû par communes (membres EPCI) ayant contribué FSRIF en n-1
120	Karamanli	Rejeté	Exonération du prlv des communes dont Pfin<80% moy strate et répartition exo sur autres communes EPCI
128	Pupponi	Rejeté	Passage du plafonnement FSRIF/FPIC de 15% du produit à 10% dépenses (comme pour FSRIF)
216	Candelier	Rejeté	Passage du plafonnement FSRIF/FPIC de 15% du produit à 10% dépenses (comme pour FSRIF)
197	Kossowski	Rejeté	Passage du plafonnement FSRIF/FPIC de 15% du produit à 10% dépenses (comme pour FSRIF)
129	Pupponi	Adopté	Remplacement du plafonnement du prélèvement FPIC/FSRIF / ressources de 15% à 10%
217	Candelier	Adopté	Remplacement du plafonnement du prélèvement FPIC/FSRIF / ressources de 15% à 10%
198	Kossowski	Adopté	Remplacement du plafonnement du prélèvement FPIC/FSRIF / ressources de 15% à 10%
151	Caresche	Rejeté	Prendre en compte logement social afin minorer ressources base plafonnement 15% FPIC/FSRIF
153	Caresche	Rejeté	Plafonner à 15% les contributions de ville Paris FPIC mais aussi département au titre FPDMT0
154	Caresche	Rejeté	Plafonnement de 15% contribution FSRIF/FPIC Paris intègre contribution département
152	Caresche	Rejeté	Prendre en compte part d'AS Ville Paris au Dpt afin minorer ressources base plafonnement 15% FPIC/FSRIF
181	Carayon - Carrez	Retiré	Mise en œuvre d'un abattement de 50% du prlv si territoire industrie (au moins 10 entreprises SEVESO)
173	Caresche	Rejeté	Minoration de 15% du montant versé au FRIF de la participation au FPIC
68	Carayon	Rejeté	Création d'un préciput pour rectification des erreurs n-1
191	Kossowski	Rejeté	Exclure du bénéfice du FPIC les communes et EPCI dont l'effort fiscal est inférieur à 1
194	Karamanli	Rejeté	Prise en compte de l'effort fiscal pour moduler l'indice synthétique servant de critère aux reversements
127	Karamanli	Rejeté	Intégrer logt social, critère pas sit urbain mais universel dans indice synthétique, 1/3 pour chaque élément
233	Carayon - Carrez	Adopté	Intégrer l'EF dans le calcul de l'indice synthétique pour répartition attributions, pondération 40 PF 40 EF 20 Rev
218	Candelier	Tombé	Révision des critères de l'indice synthétique pour redistribution : 50% Pfin, 25% revenu et 25% logts sociaux
263	Piron	Tombé	Prendre le revenu médian et non moyen, introduisant biais valeurs extrêmes, pour part revenu de l'IS
170	Caresche	Tombé	Prendre en compte les efforts en matière logt social en minorant le Pfin pour prlv et redistribution (33%)
171	Caresche	Tombé	Minorer effort logement social dans calcul PFIA et l'introduire pour 1/3 dans indice synthétique
192	Karamanli	Tombé	Prendre en compte EF dans limite de 1.5 pour moduler indice synthétique servant de critère de reversement
219	Candelier	Rejeté	Mettre en place indice ressources et charges pour répartition attribution entre communes (EF, PF et lgt social)
174	Pupponi	Rejeté	Mettre en place indice ressources et charges pour répartition attribution entre communes (EF, PF et lgt social)
226	Carayon - Carrez	Adopté	Correction ambiguïté répartition reversement C / EPCI : partage selon inverse au prorata et non prorata
220	Candelier	Rejeté	Remplacer répartition prlv / produit par indice (PF,revenu et Lgt soc) ou autres critères si unanimité
175	Pupponi	Rejeté	Remplacer répartition prlv / produit par indice (PF,revenu et Lgt soc) ou autres critères si unanimité
141	Balligand	Non soutenu	Prendre 100% du revenu pour le rvt afin de ne pas avoir prélèvement/reversement dépendant stratification Pfin
136	Balligand	Non soutenu	Que redis FPIC défavorable petites/moyennes villes qui ont aussi charges centralité intègre critères de charges
135	Balligand	Non soutenu	Que redis FPIC défavorable petites/moyennes villes qui ont aussi charges centralité intègre critères de charges
134	Balligand	Non soutenu	Suppression des strates pour contribution
137	Balligand	Non soutenu	Suppression des strates pour prélèvement
140	Balligand	Non soutenu	Supprimer stratification pour Pfin (50%) par comparaison à PFIA moyen national
256	Baguet	Non soutenu	Plafonner double contribution FPIC/FSRIF à 200% du montant 2009
112	Balligand	Non soutenu	Intégrer DGF totale dans potentiel financier
262	Piron	Non soutenu	Répartir le prlv entre C/EPCI non plus en fonction du PFIA mais produit (parallélisme entre prlv et contrib)
261	Piron	Non soutenu	Exonération du prlv des communes dont Pfin<80% moy strate et répartition exo sur autres communes EPCI
190	Karamanli	R avant séance	Prise en compte de l'EF comme préalable au bénéfice du fonds

- Le débat au Sénat

Une soixantaine d'amendement ont été déposés sur le texte lors des deux séances du 30 novembre et du 3 décembre. La discussion a été marquée par des rebondissements en série comme l'a mentionné la lettre d'information de la Caisse des dépôts Localtis du 5 décembre 2011 :

« Mardi 29 novembre dans la matinée, la commission des finances organise un échange de vues entre ses membres. Une idée s'impose : ils ne peuvent légiférer sur un dispositif qui représentera en régime de croisière un milliard d'euros, alors qu'ils n'ont obtenu des simulations – incomplètes - que le samedi précédent. Le soir même, la commission donne un avis favorable, à l'unanimité de ses membres, à l'amendement des rapporteurs, François Marc et Pierre Jarlier, qui reporte d'une année la mise en œuvre de la péréquation intercommunale. Un certain nombre de sénateurs se rallient à cette position, de peur que le FPIC ne soit purement et simplement supprimé, comme le proposent certains sénateurs de droite et de gauche.

Mercredi 30 novembre, dans la soirée, les sénateurs entament dans l'hémicycle l'examen de l'article 58 du projet de loi de finances consacré au FPIC. Des sénateurs de gauche et de droite, y compris de la commission des finances, déclarent alors qu'ils rejeteront l'amendement, d'autres qu'ils s'abstiendront. D'autres encore calment le jeu. Dans le même temps, le ministre chargé des collectivités territoriales, Philippe Richert, promet des simulations. Le groupe UMP obtient une suspension de séance de 20 minutes. A peine les travaux recommencés, c'est la commission des finances qui, à son tour, obtient une suspension de séance, de plus d'une heure, au cours de laquelle la plus grande confusion règne. Aussitôt à la reprise, François Marc demande encore une suspension de séance. Il est alors minuit et demi : la séance est levée et le vote sur l'amendement renvoyé au samedi 3 décembre dans l'après-midi.

Le matin de ce 3 décembre, la commission des finances met au point un amendement de compromis, qui fait l'unanimité. Au cours de la séance de l'après-midi, François Marc retire l'amendement initial de la commission des finances, mais celui-ci est repris par le sénateur de Seine-Saint-Denis, Philippe Dallier. Entre les deux solutions, la haute assemblée préfère de loin la plus récente, qui met en place le fonds en 2012 ».

L'état d'esprit de nombreux sénateurs peut être illustré par l'introduction de M. Collombat : *« cet article me fait penser au début du film de Stanley Kubrick 2001, l'Odyssée de l'espace. On regarde ce monolithe noir, en se demandant : qu'est ce que cela peut bien être, à qui est-ce destiné ? Quelle est donc cette machine improbable, au fonctionnement difficile à pénétrer ? Si j'osais un néologisme, je dirais qu'il s'agit d'une « péréquatrice », une mécanique dont les ambitions sont inversement proportionnelles à la complexité, comme nous allons le voir. C'est à se demander si cette subtilité n'est pas là pour masquer la modestie de l'ambition des concepteurs, à moins que ce ne soit simplement pour désamorcer les inévitables contestations, seuls des experts patentés pouvant en effet se retrouver dans cette suite d'engrenages et de poulies. Si 2 % seulement des ressources fiscales des communes et EPCI à fiscalité propre font l'objet de péréquation, c'est avec un luxe de tuyauterie, d'indices, de vases d'expansion... Tout cela est sans doute d'une beauté confondante, mais n'évitera pas les ratés ! »*

Les principaux points saillants du débat sont repris ci-après :

- La problématique de la visibilité et de la montée en charge du dispositif

De nombreuses intervenants, échaudés par la réminiscence des conséquences de la réforme de la TP menée dans le flou⁹⁹ et par un tel débat en loi de finances pour lequel l'urgence est déclarée, ont fait part de craintes quant au risque de transferts sur d'autres collectivités du plafonnement de certaines¹⁰⁰ ou du manque de visibilité pour les budgets locaux du fait de l'absence de simulations pluriannuelles. Pour ces raisons des demandes de report de la réforme, dans l'attente de simulations, ont été formulées bien que quelques sénateurs se soient interrogés sur les motivations réelles de ces sollicitations. Le choix d'une réforme imparfaite avec une clause de revoyure a *in-fine* été privilégié au risque ultérieur d'enterrement.

- Le lissage des effets de strate

Trois effets négatifs sont soulignés¹⁰¹ :

- effet « de seuil » : lorsqu'une collectivité change de strate, elle modifie le potentiel financier moyen auquel elle se réfère. Le passage dans la strate supérieure se traduit par une référence moyenne plus élevée, un appauvrissement relatif et une diminution du prélèvement ;
- effet « écart-type » : dans la mesure où le prélèvement dépend de l'écart relatif au potentiel financier moyen de la strate, le montant total du prélèvement opéré dans une strate donnée

⁹⁹ Philippe Marini lors de la séance du 30 novembre

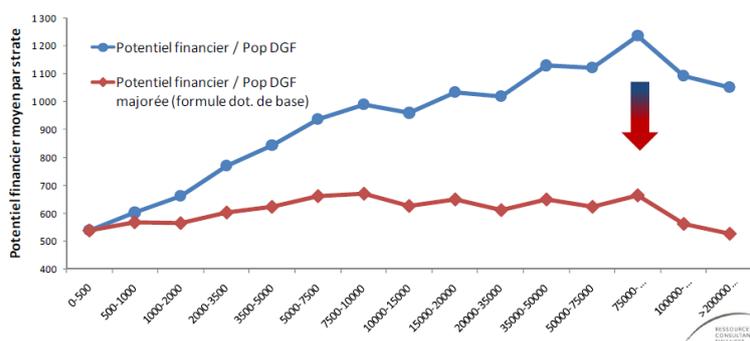
¹⁰⁰ Plafonnement des contributions FSRIF et FPIC à 10% des ressources de fonctionnement adopté par l'AN

¹⁰¹ Explication reprise de la diapositive n°220 présentée lors du séminaire 2011 du cabinet « Ressources Consultants Finances »

ne dépend pas du niveau moyen du potentiel financier de la strate mais de la distribution des potentiels au sein de cette strate. Par conséquent, les collectivités d'une strate « riche » peuvent être prélevées si leurs potentiels financiers sont homogènes ;

- effet « moyenne » : sans changer de strate, une collectivité peut connaître une variation significative de son prélèvement (voire le déclenchement ou la perte de l'éligibilité) du seul fait que l'entrée ou la sortie de la strate de collectivités atypiques modifie le potentiel financier moyen de référence.

Comme le montre la simulation suivante du cabinet « Ressources Consultants Finances », une démarche pondérant les potentiels par un coefficient progressif de majoration de la population¹⁰² permet de rendre comparable les potentiels financiers et ainsi éviter les effets de seuils. C'est la solution qui est adoptée par le Sénat.



Par ailleurs le bénéfice du fonds est réservé à 50% des collectivités suivant un indice synthétique de ressources et de charges classé de manière décroissante. Ainsi un effet de seuil autour du rang de limite d'exigibilité est constaté¹⁰³. Etre classé au rang suivant cette limite étant suffisant pour se trouver purement et simplement exclu du reversement sans pour autant présenter une situation très différente du dernier territoire éligible. Toutefois une garantie de sortie, égale à 50% du montant n-1.

➤ La participation des communes éligibles à la DSU

La version votée par l'Assemblée nationale peut entraîner des solutions contre péréquatrices en faisant participer au FPIC des communes éligibles à la DSU ou DSR cible, soit les communes les plus pauvres. 120 communes sur 250 bénéficiant de la DSU cible seraient ainsi concernées. Après avoir écarté la solution consistant à pondérer différemment les critères de l'indice synthétique (prise en compte du PFi pour 10%, le revenu et l'effort fiscal étant pondérés respectivement à 80% et 10%) pour le reversement, il est décidé d'exonérer ces communes. Le manque à gagner est par conséquent réparti entre l'EPCI et les autres communes membres.

➤ Les autres amendements

Divers articles relatifs à la modification du potentiel financier pris en compte (suppression de l'effet taux du GIR pour revenir à un potentiel, allègement pour les territoires industriels, ceux réalisant du logement social...) ont été proposés mais rejetés. A été adopté l'amendement consistant à répartir le prélèvement et le reversement entre communes et EPCI en fonction du potentiel fiscal et non du produit fiscal. Pour la répartition du reversement entre communes est retenu 1/Pfi (et non PFi/h) ce qui favorise les communes peu peuplées. Enfin, le plafonnement à 10% du potentiel fiscal des communes et des EPCI adopté par l'Assemblée nationale est ramené à 15%.

Pour le reversement, la part revenu de l'indice synthétique est pondérée à hauteur de 50% par un coefficient représentatif du coût des loyers bien que certains sénateurs aient considéré que c'est le niveau des revenus, indépendamment du niveau du loyer, qui est déterminant pour déterminer les charges sociales d'une commune. Le revenu est porté à 60% afin de favoriser les communes DSU (contre 20% pour le Pfi).

¹⁰² Méthode déjà utilisée pour la répartition de la part de base de la DGF forfaitaire

¹⁰³ Fiche technique A- Lettre du financier territorial- Bacharan Céline, Klopfer Michel

Le plafond de l'EF pris en compte est relevé à 1 pour ne pas pénaliser les communes qui mobilisent leur potentiel dans la limite de la moyenne nationale tandis qu'un plancher de 0.5 est instauré.

Les amendements déposés par les sénateurs sur le texte, classés dans l'ordre de discussion, sont listés ci-après :

n°	Présenté par	Statut	Objet
314	Dallier	Retiré	Reporter la mise en œuvre du fonds
330	Beaufils	Retiré	Supprimer le fonds
284	Mézard	Retiré	Augmenter l'ambition du fonds en le portant à 3% des ressources fiscales
53	Marc	Retiré	Repousser d'un an la mise en œuvre, revenir à un lissage sur 4 ans
458	Dallier	Rejeté	Reporter de 2012 à 2013 la mise en œuvre du fonds
300	Collomb	Retiré	Allonger d'une année le lissage soit 6 ans
259	Caffet	Rejeté	Rétablir une montée en charge linéaire sur les 5 années
54	Marc	Adopté	A la place de la stratification, majorer population par un coefficient croissant en fonction population
290	Collombat	Tombé	Suppression de la stratification démographique
184	Pointereau	Non soutenu	Suppression de la stratification démographique
186	Pointereau	Non soutenu	Suppression de la stratification démographique
308	Jarlier	Tombé	Porter la 1ère strate à 7 500 habitants
197	Guené	Retiré	Ajouter les dotations de péréquations verticales perçues par communes et EPCI
260	Berson	Non soutenu	Mesure spécifique au PFIa des CA issues de la transformation des SAN
261	Vaugrenard	Rejeté	Retenir pour le PFIa la TH à 75% pour les villes reconstruites après guerre (valeur locative plus élevée)
349	Cayeux	Rejeté	Intégrer les aides au logement comme composante du PFIa d'un ensemble intercommunal
310	Jarlier	Rejeté	Intégrer au potentiel financier une pondération du FNGIR/DCTP intégrant les taux de l'ex TP
262	Collomb	Rejeté	Plafonner le PFIa à 50% de la compensation relais 2010 afin de prendre en compte spécificités territoires indus
305	Collomb	Non soutenu	Plafonner le PFIa à 1/3 de la compensation relais 2010 afin de prendre en compte spécificités territoires indus
312	Jarlier	Retiré	Plafonner le PFIa à 1/3 de la compensation relais 2010 afin de prendre en compte spécificités territoires indus
78	Milon	Non soutenu	Neutraliser la prise en compte de l'ancien produit TP dans le PFIa, au lieu d'un potentiel, en appliquant un coef correcteur
285	Mézard	Retiré	Minorer le PFIa en déduisant les dépenses relatives au logement social réalisées en n-1
235	Karoutchi	Rejeté	Substitution de l'EPCI pour le prélèvement au titre du FPIC lorsque commune déjà contributrice au FSRIF
347	Dilain	Rejeté	Substitution de l'EPCI pour le prélèvement au titre du FPIC lorsque commune déjà contributrice au FSRIF
322	Delahaye	Rejeté	Faire prendre en compte par EPCI et non communes membres la part du FPIC non prise en charge si paiement FSRIF
348	Dilain	Rejeté	Faire prendre en compte par EPCI et non communes membres la part du FPIC non prise en charge si paiement FSRIF
240	Karoutchi	Retiré	Plafonner prélèvement à 10% des dépenses réelles (comme pour FSRIF)
323	Delahaye	Retiré	Plafonner prélèvement à 10% des dépenses réelles (comme pour FSRIF)
263	Dilain	Adopté	Exclure du prélèvement destinés au FPIC les communes bénéficiaires des dotations DSU et DSR cibles
275	Marini	Non soutenu	Intégrer un critère de charges pour le prélèvement (2/3 Pfi et 1/3 revenu)
264	Caffet	Rejeté	Minorer la contribution au titre du FPIC des communes isolées du montant contribution au FSRIF
195	Dallier	Retiré	Prendre en compte le coût du logement dans le calcul du prélèvement (3 zones)
55	Marc	Adopté	Substituer les potentiels aux produits fiscaux pour la répartition du prélèvement et du reversement
266	Collomb	Tombé	Répartir prélèvement et reversement en fonction du CIF et répartir contribution selon IS charges et ressources
232	Guené	Retiré	Prélèvement est réparti en fonction du Pfin et non plus du produit. Exonération si Pfi commune < 80% Pfi moyen
231	Guené	Retiré	Prélèvement réparti en fonction du Pfin et non plus du produit. Modalités répartition Pvt libres si unanimité conseil
230	Guené	Retiré	Exonérer de prélèvement communes dont le Pfi < 80% du Pfi moyen, répartition exo entre EPCI et communes membres
291	Collombat	Non soutenu	Liberté de la répartition interne du prélèvement fixée non plus à l'unanimité mais à la majorité qualifiée des 2/3
292	Collombat	Non soutenu	Remplacer la répartition de versement du fonds entre EPCI et communes en fonction du Pfin et non du produit
56	Marc	Adopté	Plafonnement du FPIC à 15% des ressources et non 10% comme voté par AN pour éviter report sur autres territoires
302	Collomb	Adopté	Plafonnement du FPIC à 15% des ressources et non 10% comme voté par AN pour éviter report sur autres territoires
279	Caffet	Adopté	Minore l'assiette des ressources prises en compte pour plafonnement de la participation de la ville de Paris au départe
337	Beaufils	Rejeté	Non réalisation des prélèvements pour communes représentant majorité population EPCI ou bénéficiaires DSU/DSR
299	Collomb	Non soutenu	Mise en réserve de 50 M€ afin que CFL la répartisse en tenant compte de critères spécifiques définis par décret CE
276	Marini	Non soutenu	Exclure du bénéfice du reversement du FPIC les communes dont l'effort fiscal est inférieur à 0,5
463	Jarlier	Adopté	Exclure de tout bénéfice d'un reversement les communes et EPCI dont l'effort fiscal est inférieur à 0,5
269	Berson	Retiré	Pour l'IS, remplacer le rapport revenu/revenu moyen par revenu des 10% les plus pauvres
196	Dallier	Adopté	Pour l'IS, prendre en compte pour le calcul du revenu de 50% d'un coef modérateur représentatif du coût du logement
57	Marc	Adopté	Relever le plafond de l'effort fiscal de 0,9 à 1 de l'EF de la strate pour calcul de l'indice synthétique
270	Collomb	Adopté	Relever le plafond de l'effort fiscal de 0,9 à 1 de l'EF de la strate pour calcul de l'indice synthétique
268	Collomb	Retiré	Ajouter le nombre relatif d'aide au logement dans l'indice synthétique. Pondérer les quatre critères à 25%
280	Cayeux	Non soutenu	Ajouter le nombre relatif d'aide au logement dans l'indice synthétique. Pondérer les quatre critères à 25%
286	Mézard	Non soutenu	Ajouter le nombre relatif de logements sociaux dans l'indice synthétique. Pondérer les quatre critères à 25%
309	Jarlier	Adopté	Augmenter la pondération du revenu à 60% dans l'indice synthétique et baisser la part Pfin à 20%
287	Mézard	Non soutenu	Assurer la répartition du prélèvement entre les communes non au prorata de leur potentiel mais à l'inverse du prorata
464	Bricq	Adopté	Calculer la répartition du versement entre communes en prop inverse de la contribution au PFIa sans pondération popu
293	Collombat	Non soutenu	Supprimer possibilité de répartition en fonction CIF et substituer majorité des 2/3 à l'unanimité pour la modalité déro
321	Collomb	Non soutenu	Répartir l'attribution entre communes membres en fonction d'un indice de charges et ressources et non les produits
272	Vaugrenard	Retiré	Faire entrer en vigueur le fonds qu'après envoi de simulations par commune et EPCI
455	Marc	Adopté	Remise d'un rapport au parlement sur les effets péréquateurs du FPIC et les modifications envisagées avant LdF 2013

- La version finale adoptée par l'Assemblée nationale

Après l'échec de la commission mixte paritaire, le Gouvernement a réécrit l'ensemble de l'article intégrant de nombreux amendements adoptés lors de la navette parlementaire.

L'objectif du fonds est décalé d'une année (2016). Le fonds redistribuera 150 M€ en 2012 au lieu de 250 M€ et la montée en charge sera linéaire. Les effets de seuil sont fortement diminués du fait du remplacement des strates de population par l'application d'un coefficient logarithmique.

Les 150 premières communes éligibles à la DSU-cible sont exonérées de prélèvements, leur EPCI prenant en charge ce montant.

Pour le reversement, et afin de tenir compte de l'évolution des périmètres, seront éligibles les communes isolées dont l'indice est supérieur à l'indice médian et 60% des ensembles intercommunaux. Une nouvelle pondération de l'indice synthétique de ressources et de charges est retenue : 60% pour le revenu, 20% pour l'effort fiscal et 20% pour le PFi.

Il sera également possible sur délibération du conseil de l'EPCI prise à la majorité qualifiée de répartir le prélèvement entre communes et EPCI en fonction du CIF et de répartir tant le prélèvement que le reversement entre communes en fonction d'autres critères favorisant les communes les plus pauvres.

Enfin la remise d'un rapport au 1^{er} octobre et une clause de revoyure sont actées.

Plusieurs amendements ont été déposés lors de la deuxième lecture de l'Assemblée nationale mais tombent suite à l'adoption de l'amendement gouvernemental. Seul celui du rapporteur général est repris. Il permet :

- d'abattre de 50% le prélèvement sur les 100 dernières communes des 250 éligibles à la majoration de la DSU (1^o du 2334-18-4 du CGCT) ;
- d'exonérer le 1/3 des communes de 5 à 10 000 h bénéficiant de cette majoration ainsi que de réduire de 50% le prélèvement des communes suivantes (2^o du même article).

Le tableau ci-dessous résume le dispositif finalement adopté :

Conditions pour le prélèvement
Potentiel financier par habitant corrigé > 90% PFiA moyen
Prélèvement
* Ecart relatif au PFiA moyen : $(\text{PFiA/h CL} / 90\% \text{ PFiA/h moyen}) / \text{PfiA/h moyen} * \text{pop}$
* Réparti entre communes et EPCI au prorata contributions respectives au PFiA
* Possibilité d'une répartition différente à la majorité qualifiée du conseil communautaire
* Plafonnement à 10% du PFiA
Conditions pour reversement
* EPCI dont l'indice synthétique (60% revenu, 20% EF plafonné à 1, 20% Pfi) est classé dans les 60%, >indice médian pour communes isolées
* Exclusion des collectivités dont EF<0.5
Reversement
* Répartition entre communes et EPCI au prorata de leur contribution au PFiA
* Répartition entre communes = $\text{solde} * \text{pop com} * \text{Pfin moyen} / \text{Pfi commune} * \text{valeur de point}$ VP= $\text{masse à répartir} / \sum(\text{pop com pondérée par Pfi par h commune})$
* Répartition dérogatoire à la majorité qualifiée (2/3) du conseil EPCI si CIF ou écart de revenu
* Répartition libre à l'unanimité du conseil de l'EPCI

3-3-2) Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)

La région Ile-de-France se singularise des autres régions tant par la concentration des richesses¹⁰⁴ que par les fortes inégalités de répartition entre ses collectivités. La loi de finances pour 2011 a prévu de renforcer la puissance du fonds¹⁰⁵, ambition qui se heurte aux conséquences de la réforme de la taxe professionnelle. En effet, la réduction des écarts des richesses entre les communes suite au changement dans la mesure du potentiel financier entraîne mécaniquement une diminution du montant pouvant être redistribué. L'existence d'un dispositif régional spécifique est sauvegardée tandis que l'articulation avec le fonds national a été rapidement définie.

A) Les différentes communications préalables

Comme pour les autres fonds de péréquation, de nombreux rapports ont posé les jalons du débat qui sera mené au parlement.

- Le rapport n°731 de la commission des finances du Sénat

La première question posée était relative à l'articulation entre ce fonds régionalisé et le fonds national. Le mécanisme du préciput, réservant la part du FSRIF sur le produit collecté par le FPIC a été rapidement abandonné car pesant trop fortement sur les collectivités hors Ile de France. De même, il était inenvisageable d'exclure les collectivités franciliennes de l'effort de solidarité nationale.

Ainsi est proposé un scénario superposant les deux dispositifs mais permettant d'éviter les doubles comptes¹⁰⁶ par une correction interne des richesses préalablement à l'intervention du FPIC. Ainsi les prélèvement/reversement du FSRIF sont intégrés dans les potentiels financiers. Le groupe de travail est également favorable à la suppression de tout seuil d'éligibilité ainsi que des régimes d'exonérations existants. Les critères de reversement sont proposés identiques à ceux du FPIC avec l'utilisation du même indice synthétique basé sur le revenu et le potentiel financier. Le logement social, enjeu majeur du territoire, n'est donc plus un critère pris en compte du fait de ses effets pervers car pour ses contempteurs, ce n'est pas la catégorisation de l'immeuble qui crée les charges de la collectivité mais le revenu de ses habitants. De plus, les difficultés de définir juridiquement le logement social sont créatrices de biais. Enfin, un mécanisme de garantie de sortie de deux ans permettrait d'amortir les inévitables transferts¹⁰⁷.

- La position de Paris Métropole

Le FSRI actuel étant alimenté à 95% par la participation des membres de Paris Métropole, ce syndicat mixte d'études, qui regroupe 196 collectivités de l'agglomération parisienne, a souhaité avoir voix au chapitre dans le débat national. La ligne directrice étant que l'effort de solidarité nationale des collectivités de la région Ile de France ne peut avoir pour conséquence de compromettre l'objectif de réduction des inégalités sociales et territoriales structurelles de la région.

Douze principes, fruits d'une démarche collective non partisane, seront proposés par le bureau de cette instance. Le nouvel instrument, toujours communal, se doit d'être plus solidaire en permettant une montée progressive jusqu'à 270 milliards d'euros d'ici 2015 et en instaurant une garantie de ressources minimales fixée à 60% du potentiel financier moyen régional. Afin de rendre le mécanisme plus efficace et plus juste est prônée la construction d'un indice synthétique de ressources et de charges¹⁰⁸ qui répond au souci d'orienter prioritairement les dotations vers les plus pauvres avec une relative concentration de la redistribution et une exclusion des communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU. La progression de l'enveloppe est assurée par une augmentation de la participation des contributeurs actuels et l'élargissement de son nombre. Enfin une articulation avec le fonds national est proposée permettant de tenir compte de la participation à la solidarité francilienne, le cas de la ville de Paris devant faire l'attention d'un examen spécifique.

¹⁰⁴ Près de 30% du PIB

¹⁰⁵ Avec une enveloppe multipliant par 1.5 le montant de 2009 qui était d'environ 270 M€

¹⁰⁶ Le terme employé durant les débats aura été celui de « double lame »

¹⁰⁷ Le groupe de travail a rappelé que sa réflexion a été réalisée en l'absence de toute simulation

¹⁰⁸ 50% insuffisance Pfi, 25% revenu moyen et 25% le pourcentage de logements sociaux

- Le rapport du gouvernement

Le projet du gouvernement (article 59 PLF) s'inspire largement des travaux de Paris Métropole mais s'en écarte sur certains points techniques. Une commune pourra être à la fois contributrice et bénéficiaire. Le prélèvement dépendra du seul potentiel financier supérieur à la moyenne et son montant sera fixé avant la répartition afin d'en assurer la montée en puissance. Il sera calculé en fonction de l'écart relatif au potentiel financier, écart élevé au carré pour en assurer la progressivité. Le reversement sera fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, pondéré d'un coefficient de rang¹⁰⁹, composé du revenu, du potentiel financier et du nombre de logements sociaux. Un plafonnement fixé à 10% des dépenses réelles de fonctionnement sera proposé couplé à un plafonnement du cumul FSRIF n-1 / FPIC à 15% des ressources composant le PFI.

B) Le débat parlementaire

L'enveloppe dédiée au FSRIF augmentera progressivement de 20 M€ chaque année pour atteindre 270 M€ en 2015. Le prélèvement du FSRIF est réalisé en amont du prélèvement du FPIC.

- La première lecture à l'Assemblée nationale

Les débats se sont focalisés sur deux points :

- Les effets de seuil

Originellement, le projet de loi prévoyait qu'étaient contributrices les communes dont le PFI est supérieur à la moyenne régionale avec une exclusion pour celles dont l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à 1.2. L'étanchéité des deux groupes, conséquence binaire, est génératrice d'effets de seuil et concentre le prélèvement. Un amendement permet de faire contribuer toutes les communes indépendamment des charges en se limitant au critère de ressources. Une commune peut donc désormais être prélevée et bénéficiaire.

- Le plafonnement du prélèvement

Afin de préciser et simplifier l'articulation entre le double plafonnement FPIC et FSRIF, les prélèvements cumulés de ces deux fonds ne pourront excéder 10% du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. Cela permet d'instaurer un double verrou en neutralisant la situation où malgré l'écrêtement au titre du FSRIF il était possible de payer, et ce dans la limite du pourcentage des ressources, une somme FSRIF + différentiel FPIC/FSRIF supérieure au premier plafond.

Comme, pour le FPIC, un lissage de la montée en puissance du fonds est adopté. Est par contre rejetée l'exclusion au bénéfice du fonds des communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU (seuil de logements sociaux).

n°	Présenté par	Statut	Objet
255	Baguet	Rejeté	Baïsser l'objectif de 270 M€ à 245 M€ pour augmenter solidarité nationale du FPIC
178	Carayon-Carrez	Adopté	Lisser les effets de seuils en rendant possible cumul contribution/versement
64 221 202 131	Carayon Candelier Kossowski Pupponi	Tombés	IS maximum pour contribuer fixé à médiane et non 1.2
201	Kossowski	Adopté	Somme des prélèvements FSRIF et FPIC ne peut excéder 10% des dépenses réelles
253 155	Candelier Pupponi	Tombé	Somme des prélèvements FSRIF et FPIC ne peut excéder 10% des dépenses réelles
183	Carayon-Carrez	Adopté	Lisser la montée en puissance du fonds
222 200 130	Candelier Kossowski Pupponi	Retiré	Répartition prioritaire du fonds aux CL dont Pfi < 60% moyenne régionale
223	Candelier	Rejeté	Exclure de l'éligibilité du fonds les communes en constat de carence de l'art 55 SRU
132 224 203	Pupponi Candelier Kossowski	Adopté	Rétablir obligation pour CL et GVT de présenter une information sur utilisation FSRIF
273	Paternotte	Non soutenu	Réintégrer les APL dans calcul IS
157	Caresche	Retiré	Instaurer des plafonds progressifs pour lisser la montée en puissance contributions

¹⁰⁹ Variant uniformément de 2 à 0.5 dans l'ordre croissant de classement des communes éligibles

- La lecture du Sénat

Les seuls amendements ayant donné lieu à un débat soutenu sont ceux relatifs à l'exclusion du bénéfice du fonds les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU. Il est tout d'abord rappelé que des difficultés techniques conjoncturelles ou historiques peuvent entraîner ce constat de carence quand bien même ces communes sont de bonne volonté pour remplir leurs obligations. Elles sont par ailleurs pauvres si éligibles au FSRIF. Le souhait d'éviter la mise en place d'une double peine, une amende existant déjà en cas de non respect des objectifs, entraîne le rejet des amendements. Devant la gravité de la situation du logement social dans la région Ile de France, un amendement rectifié portant la perte de bénéfice au deuxième constat de carence est néanmoins adopté. Les amendements discutés sont repris ci-dessous.

n°	Présenté par	Statut	Objet
58	Marc	Adopté	Fixer en 2015 un objectif de réduction des inégalités fixé à 60% moyenne de l'IRE
59	Marc	Adopté	Instauration clause de revoyure en 2015 afin d'évaluer effets péréquateurs du fonds
189	Dallier/Guené	Rejeté	Prise en compte de l'IRE pour le calcul des prélèvements et attributions du FSRIF
238 355	Karoutchi Dilain	Adopté	Non contribution des communes dont IS>médiane et non 1.2
273	Caffet	Retiré	Rendre linéaire montée en charge du mécanisme de garantie de la hausse des versements
236 340 344	Karoutchi Beaufils Dilain	Adopté	Assurer bénéfice fonds à communes dont IS>médiane et non 1.2. Permet actualisation annuelle du seuil
274 339	Dilain Beaufils	Rejeté	Rendre inéligible au bénéfice du fonds les communes faisant l'objet d'un constat de carence au titre de l'art 55 de la loi SRU
239	Karoutchi	Adopté	Rendre inéligible au bénéfice du fonds les communes faisant l'objet de deux constats de carence successifs au titre de l'art 55 de la loi SRU
190	Dallier	Retiré	Exclure le critère des logements sociaux du calcul de l'indice synthétique
191	Dallier	Adopté	Intégrer le nombre d'ayants droits APL dans calcul indice synthétique pour 20%
237 346	Karoutchi Dilain	Adopté	Flécher FSRIF sur communes DSU afin de leur permettre de disposer un Pfi>60% moyenne

- Le texte adopté

La deuxième lecture de l'Assemblée nationale a vu l'adoption d'un certain nombre d'amendements qui donneront au texte son aspect final.

n°	Présenté par	Statut	Objet
271 à 276	Carrez	Adopté	Retour au texte AN + IS médian et non 1.2 + Rapport sur effets péréquatio,
59	Baguet	Rejeté	Rabaissier l'objectif du fonds à 245 M€
344	Carrez	Adopté	Rapporcher au 1er octobre 2012 (et non 2015) rapport sur mise en œuvre FSRIF
321	Gouvernement	Adopté	Remplacer plafonnement FSRIF+FPIC à 10% des DRF par seul plafonnement FSRIF
47 48	Kossowski Baert	Adopté	Supprimer la référence aux ayants droits APL pour IS
51 52	Kossowski Baert	Adopté	Renforcer fléchage sur communes pauvres par un système de coefficient multiplicateur variable selon le rang de la commune au regard de son indice synthétique. La clause de garantie est portée de 50% à 75%

Le dispositif finalement adopté, devenu l'article 145, peut être résumé de la manière suivante :

Conditions pour le prélèvement	
Communes IDF dont Potentiel financier par habitant > Pfi moyen de la région	
Prélèvement	
* Ecart relatif au carré au PfiA moyen : $[(Pfi/h CL - Pfi/h moyen) / PfiA/h moyen]^2 * pop$	
* Plafonnement à 10% des dépenses réelles de fonctionnement	
* Ne peut excéder un % du prélèvement 2009 (120% en 2012 --> 150% en 2015)	
* Abattement de 50% pour les communes contribuant la 1ère fois	
Conditions pour reversement	
* Communes de + 5000 habitants	
* Indice synthétique (50% Pfi, 25% revenu et 25% logements sociaux) > médiane	
Reversement	
* IS * pop * coefficient de rang (de 4 à 0,5 dans ordre croissant rang classement des communes éligibles)	
* Garantie permanente : attribution ne peut être inférieure à 75% du montant reçu en n-1	
* Garantie transitoire : 50% montant n-1 en cas de perte d'éligibilité	

IV) REGARDS CROISÉS DE PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

Universitaires, consultants,
représentants d'associations d'élus locaux

A l'exception du professeur A. Guengant, dont la réponse au questionnaire a été réalisée par écrit, les comptes rendus qui suivent sont des transcriptions d'entretiens s'écoulant sur la période octobre 2011- février 2012 soit parallèlement à la discussion parlementaire.

Les principales questions ayant été posées sont résumées ci-dessous :

Position générale sur la réforme et la fabrique de la décision politique, sur le nouveau rôle de l'intercommunalité, sur la nécessité d'une cible affirmée de réduction des inégalités ;

Périmètre pertinent de ressources pour l'indicateur de mesure des richesses, problématique de la mutation du potentiel vers le produit ainsi que des ressources affectées ;

Péréquation et réforme de la taxe professionnelle ;

Intérêts et inconvénients de mener une telle réforme en l'absence de simulations ;

Avis quant à la stratification pour le prélèvement du FPIC, quant à l'utilisation de l'effort fiscal, quant à l'évolution du FDTP ;

Articulation du FSRIF et du FPIC.

**IV-1 Alain Guengant – Directeur de recherche au CNRS
CREM – Université de Rennes I
Réponse écrite à un questionnaire**

Les réformes des dispositifs de péréquation envisagées dans le projet de loi de finances pour 2012 s'inscrivent dans la suite logique des mesures d'accompagnement de la réforme de la fiscalité directe locale réalisée par la loi de finances pour 2010.

L'élargissement du potentiel fiscal au potentiel financier a pour conséquence l'atténuation de la notion de potentiel aux dépens de celle du produit. Si la conséquence est un resserrement des inégalités, la photographie des ressources disponibles est plus lisible. Quel est le bon périmètre de ressources pour le potentiel financier ?

Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal complété de compensations d'exonérations et d'impôts locaux supprimés ou réduits, en l'occurrence pour les communes la dotation forfaitaire hors compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle déjà comptabilisée dans le potentiel fiscal.

L'élargissement du périmètre des ressources amplifie le glissement de la mesure de la notion de potentiel vers la notion de produit en raison du choix d'une comptabilisation en montants, et non en bases, de la compensation « part salaires », sauf pour les régions jusqu'en 2011.

Le resserrement des inégalités de potentiel financier par rapport aux disparités de potentiel fiscal provient, d'une part, de l'addition d'un produit fiscal en règle générale moins inégalement réparti qu'un potentiel fiscal sous l'action compensatoire du niveau d'effort fiscal et, d'autre part, de la « cristallisation » dans la dotation forfaitaire d'anciens dispositifs péréquateurs.

Le « bon » périmètre des ressources de l'indicateur de richesse dépend de l'objectif stratégique assigné à la péréquation et de la palette des dispositifs mis en œuvre.

Initialement, le potentiel fiscal, limité aux bases d'imposition sur lesquelles les autorités locales exerçaient un pouvoir de taux, offrait une assise cohérente à l'unique dispositif (VRTS puis DGF) de réduction des inégalités de pouvoir d'achat entre collectivités locales

(objectif opérationnel) dans le but de favoriser une meilleure proportionnalité entre le niveau de service rendu aux usagers et l'effort fiscal demandé aux contribuables (objectif stratégique).

La comptabilisation des prélèvements-reversements des fonds départementaux de la taxe professionnelle et surtout de la compensation de l'exonération des bases salaires de la taxe professionnelle entraîne un premier glissement vers la notion de potentiel financier, même si l'indicateur conserve le nom de potentiel fiscal. L'addition ultérieure de la dotation forfaitaire consacre l'évolution de la mesure vers la notion de potentiel financier.

L'élargissement du champ des ressources relève d'un ordonnancement implicite des transferts. L'indicateur de richesse vise à moduler les attributions d'un dispositif de péréquation, ou de compensation, parmi d'autres. En conséquence, soit la mesure se réfère aux inégalités « primaires » de potentiel fiscal, soit l'indicateur se réfère aux disparités « secondaires » déjà partiellement corrigées, ou au contraire amplifiées, par les autres mécanismes de transfert.

Dans ces conditions, le passage de la notion de potentiel fiscal à la notion de potentiel financier conduit implicitement à positionner les dispositifs redistributifs les uns par rapport aux autres. Ainsi, les dotations de péréquation de la DGF se placent après les compensations d'exonérations. Dans un premier temps, il avait été envisagé de comptabiliser les dotations péréquatrices de la DGF dans l'indicateur de richesse du fonds de péréquation des ressources fiscales intercommunales et communales (FPIC). Les prélèvements-reversements du nouveau fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France seront prises en compte dans l'indicateur de potentiel financier agrégé utilisé par le FPIC.

En cas de dispositifs multiples de péréquation, le choix du champ de l'indicateur de potentiel financier dépend donc d'un souci de coordination des actions péréquatrices, en d'autres termes d'optimisation de la performance consolidée de l'ensemble des mécanismes mis en œuvre « verticaux » et « horizontaux ».

La réforme de la péréquation aurait-elle vue le jour sans les effets induits de celle de la TP qui a entraîné une plus grande concentration de la valeur ajoutée ?

La réforme de la taxe professionnelle et son volet complémentaire (la réaffectation des taxes foncières et d'habitation) ont profondément modifié la distribution géographique des ressources fiscales entre collectivités locales. La redistribution résulte d'un double transfert, d'une part de potentiel fiscal, d'autre part d'effort fiscal.

Le premier provient du changement d'assiette. Les investissements (anciennes bases équipements-biens mobiliers) sont remplacées à titre principal, pour partie, par la valeur ajoutée des entreprises et, pour partie, par la valeur locative des logements au titre de la taxe d'habitation transférée du département. La modification d'assiette entraîne une redistribution du potentiel fiscal des territoires industriels vers les territoires de services d'une part, les territoires résidentiels de l'autre.

Le second découle du remplacement des multiples taux de la taxe professionnelle par un taux unique de CVAE. Le nouveau panier fiscal entraîne une égalisation intégrale pour les régions (partielle pour les départements, les communautés et les communes) du niveau d'effort fiscal. L'uniformisation est favorable aux collectivités initialement peu imposées et défavorable aux collectivités fortement taxées.

Le bouleversement de la géographie fiscale est toutefois neutralisé, l'année de mise en œuvre de la réforme, par deux ajustements pérennes mais gelés en valeur : la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). En revanche, les années suivantes, les mécanismes de compensation couplés aux différences de performance économique des territoires provoqueront une redistribution cumulative de la croissance des ressources, un freinage brutal pour certaines collectivités, une forte accélération pour d'autres.

En d'autres termes, la réforme ne modifie pas à court terme les niveaux de ressources, ni de potentiels fiscaux et financiers (du moins calculés par référence aux « effets-bases » et non aux « effets-taux » de la DCRTP et du FNGIR ». En revanche, à moyen terme, les situations relatives des collectivités évolueront graduellement, avec des « enrichissements »

dans certains cas, des « appauvrissements » dans d'autres.

Les dispositifs de péréquation « horizontale » associés à la réforme, en l'occurrence le fonds régional et le fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC), visent à atténuer les inégalités liées au changement de régime fiscal.

Les deux fonds de péréquation de la CVAE, dits sur « flux cumulés », offrent *a priori* une réponse bien adaptée à la correction d'effets inégalitaires cumulatifs de croissance. En revanche, les volumes et par conséquent les performances péréquatrices des deux fonds ont été sensiblement réduits par un amendement du Parlement. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoyait d'alimenter les fonds par un prélèvement à hauteur de 50 % de la croissance cumulée des recettes de CVAE des régions ou des départements dont le potentiel fiscal était supérieur à la moyenne.

La loi de finances a introduit un second critère. A partir de 2013, la région ou le département contributeur devra, non seulement disposer d'un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne, mais aussi un taux de croissance cumulée de la CVAE supérieur au taux moyen. Au regard du projet de loi de finances, le volume des fonds de péréquation devrait être réduit des deux-tiers pour les régions et de plus de la moitié pour les départements.

Le fonds de péréquation intercommunale et communale, prévu par le projet de loi de finances pour 2012, n'est pas conçu sur « flux cumulés » mais sur « stocks » et propose ainsi une réponse moins bien adaptée à la correction d'effets inégalitaires de croissance.

Le choix opéré d'intégrer dans la mesure de la richesse les produits nets perçus au titre de la DCRTP et du FNGIR crée artificiellement un "enrichissement" des territoires déjà favorisés et un "appauvrissement" des territoires moins bien dotés. N'y avait-il pas une alternative plus équitable ?

Les deux dispositifs d'ajustement de la réforme de la taxe professionnelle et de la réaffectation des taxes foncières et d'habitation ne constituent pas uniquement des transferts de contrepartie de recettes fiscales perdues, à l'instar de la dotation forfaitaire et de sa

composante « part salaires ». La DCRTP et le FNGIR neutralisent une redistribution géographique de produits fiscaux. L'année de mise en œuvre de la réforme, les deux ajustements annulent conjointement le double déplacement territorial de potentiel fiscal (effet-base) et d'effort fiscal (effet-taux) opéré par le changement d'assiette des entreprises (valeur ajoutée en remplacement des immobilisations non foncières), l'uniformisation du taux de la CVAE et le transfert du taux départemental de la taxe d'habitation au bloc communal.

L'impact de la DCRTP et du FNGIR sur la formation des inégalités de richesse est de ce fait sans commune mesure avec l'effet de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle. Malgré cela, l'indicateur de richesse retenu par la loi de finances pour 2011 envisage de comptabiliser les nouvelles compensations comme les anciennes, c'est-à-dire pour leur montant.

En retenant l'intégralité de la DCRTP et du FNGIR (prélèvement et reversement), les nouveaux indicateurs de potentiel fiscal possèdent désormais deux composantes, l'une évolutive, l'autre gelée. La composante évolutive correspond à la variation cumulée depuis 2010 des recettes fiscales potentielles (CFE, TH, FB, FNB) ou réelles (CVAE, IFER) prises en compte. La composante gelée correspond aux produits fiscaux 2010 associés à la double réforme de la taxe professionnelle et de la réaffectation des taxes foncières et d'habitation.

Conçue pour organiser la continuité, la référence aux produits fiscaux 2010 provoque au contraire une rupture de grande ampleur de la lecture des inégalités de richesse. La comptabilisation du montant des ajustements conduit à assimiler un effort fiscal élevé à un signe de richesse et à l'inverse un effort fiscal faible à un signe de pauvreté. Le bouleversement est si considérable pour les régions que la mesure devrait être abandonnée au profit d'un indice « resserré » sur les ressources fiscales. En revanche, la comptabilisation intégrale de la DCRTP et du FNGIR devrait demeurer pour les départements et le bloc communal.

En neutralisant les transferts de recettes fiscales provoqués par la réforme, la DCRTP et le FNGIR organisent inévitablement un lien entre la nouvelle et l'ancienne mesure de potentiel fiscal. Toutefois, plutôt que retenir les produits fiscaux 2010 comme point d'ancrage, il aurait été possible, et plus cohérent, de

choisir les potentiels fiscaux 2010 au titre de la composante gelée, pratiquement en ne comptabilisant que les « effets-bases » de la DCRTP et du FNGIR. La solution aurait permis d'obtenir la continuité recherchée de lecture des inégalités et *a contrario* de ne pas en bouleverser sans raison les flux péréquateurs.

Certes, la comptabilisation du seul « effet-base » de la DCRTP et du FNGIR, donc du transfert de potentiel fiscal, figerait pour l'avenir les taux moyens nationaux des taxes de 2010 (argument avancé pour ne pas retenir l'option). Toutefois, la comptabilisation intégrale des dotations d'ajustement aboutira au même résultat et gèlera en plus les écarts de taux entre collectivités.

En optant, pour la formule la plus immédiate d'une prise en compte intégrale de la DCRTP et du FNGIR (sauf pour les régions), la nouvelle mesure du potentiel fiscal, non seulement provoque une rupture, mais déforme la représentation des inégalités « sans que cela ne soit justifié par de réelles modifications de l'état de la richesse des collectivités ».

Ne pas retenir de recettes affectées dans le potentiel financier peut se justifier. Pour autant, lorsque le législateur laisse une marge d'appréciation, comme financer les déchets par le budget général plutôt que par la TEOM, ne pas les intégrer ne revient-il pas à biaiser le choix politique ?

Intégrer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) dans le potentiel fiscal impliquerait d'y introduire simultanément la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) pour ne pas biaiser les comparaisons entre collectivités. La prise en compte de la TEOM reviendrait à modifier le taux moyen semi-global de pondération de la taxe foncière sur les propriétés bâties. La mesure du potentiel de rendement de la REOM supposerait une neutralisation complexe des différences de tarifs. Le coût de gestion d'un tel élargissement dépasserait probablement l'amélioration attendue de l'indicateur de potentiel fiscal.

De même le versement transport est inégalement réparti sur le territoire alors que le transport public est un service public de base. Les collectivités les moins dotées sont conduites à compenser par leur budget général. Est-il équitable de ne pas l'intégrer dans le potentiel financier ?

La comptabilisation du versement transport dans le potentiel fiscal n'aurait de sens que si parallèlement les critères de charges étaient élargis en conséquence. L'objectif opérationnel de la péréquation en France est de favoriser la convergence des pouvoirs d'achat des collectivités locales en services publics locaux en associant un critère de richesse (potentiel fiscal ou potentiel financier) et des critères de charges, à l'instar de la population, des résidences secondaires, des logements sociaux, de la longueur de la voirie ou encore du revenu moyen. En conséquence, pour éviter de fausser les comparaisons, la prise en compte du versement transport impliquerait d'introduire un critère de charge adapté représentatif des surcoûts d'urbanisation supportés par les espaces urbains les plus denses.

Les métropoles génératrices de richesse, et en premier lieu en l'Île-de-France, ne font-elle pas l'objet d'une double ponction puisqu'elles redistribuent déjà dans l'économie publique-résidentielle périphérique les fruits de la croissance?

La question renvoie au bien fondé d'une part, à la mise en œuvre d'autre part, d'une politique de péréquation territoriale. Les fondements d'une péréquation territoriale ont été recherchés initialement sous l'angle de la justice fiscale et plus récemment de l'efficacité économique.

Selon un jugement de valeur largement partagé dans les sociétés démocratiques, un système fiscal est équitable quand les contribuables dont les situations sont strictement identiques acquittent les mêmes impôts (critère de justice fiscale dite « horizontale »). Dans le cas de la fiscalité locale, les conditions d'une imposition équitable d'égaux, par le revenu et les préférences, doivent naturellement intégrer les différences de localisation d'usagers-contribuables supposés immobiles. Le critère d'égalité se réfère à la notion de « surplus fiscal ». Le surplus fiscal correspond pour chaque usager-contribuable à la différence entre la valeur monétaire des avantages qu'il retire de la consommation publique locale et l'impôt qu'il acquitte en contrepartie. Le solde ainsi défini correspond au surplus du consommateur si la fiscalité locale est optimale et incorpore dans le cas inverse des distorsions de taxation.

Pour chaque type d'égaux, l'équité « horizontale » implique une stricte

proportionnalité entre les services rendus et les taux d'imposition. La norme de proportionnalité dépend des caractéristiques individuelles. Par conséquent, sauf dans l'éventualité d'une parfaite homogénéité des populations locales, l'égalisation des surplus fiscaux implique une modulation des transferts de péréquation en fonction des situations individuelles, à la fois entre et dans les collectivités. La personnalisation de la péréquation permet seule de traiter également les égaux, en particulier en évitant de répercuter uniformément les transferts sur des individus différents par les revenus, les bases et les préférences. En d'autres termes, l'égalité entre territoires ne peut pas être définie indépendamment des individus qui y résident et des activités qui s'y localisent.

Face aux difficultés de mise en œuvre d'une péréquation territoriale personnalisée, une solution de « second rang » implique d'égaliser le ratio « avantage/effort » moyen des collectivités. L'intérêt de la formulation est, d'une part, de permettre d'identifier commodément la condition nécessaire et suffisante d'instauration de l'équité territoriale ainsi réinterprétée et, d'autre part, de conduire à une péréquation entre territoires plus proche des pratiques observées dans la plupart des pays. Dans cette perspective, l'instauration de l'équité territoriale implique d'égaliser les pouvoirs d'achat par tête des bases d'imposition en biens et services publics de proximité. Si la condition n'est pas satisfaite, les égaux ne sont pas traités également et des inégalités territoriales apparaissent entre collectivités, même si dans chacune d'entre elles les contribuables sont imposés équitablement.

Le recours à une péréquation entre collectivités, donc la recherche d'une égalité entre territoires et non entre individus, repose sur une simplification drastique des réalités socioéconomiques. Le ratio « avantage/effort » correspond en effet au critère du surplus fiscal si, d'une part, la comparaison s'opère par unité de service rendu (surplus fiscal moyen) et si, d'autre part, l'utilité marginale de la consommation publique est constante. La norme de proportionnalité est alors identique pour toutes les catégories d'égaux et l'égalisation des surplus fiscaux moyens peut être obtenue directement de l'égalité des pouvoirs d'achat locaux. Le surplus fiscal peut de ce fait être remplacé par le ratio « avantage/effort » qui propose une mesure plus immédiate de l'objectif d'égalité.

D'individuelle, la péréquation peut alors devenir collective.

Développée plus récemment, une approche sous l'angle de l'efficacité économique préconise aussi la mise en œuvre d'une péréquation territoriale même en cas de mobilité spatiale des usagers-contribuables. Dans une économie ouverte avec biens publics locaux, l'efficacité de l'allocation des ressources publiques suppose le tarissement des migrations liées aux différences de situation des collectivités. Les individus ne doivent plus être incités à changer de résidence faute de pouvoir améliorer leur bien-être. De même, les investisseurs ne doivent plus être incités à changer de localisation faute de pouvoir améliorer le taux de rendement du capital.

Une fiscalité locale inadaptée, en produisant des incitations inefficaces, favorise des localisations non optimales et une affectation inefficace des ressources publiques. Les distorsions fiscales peuvent provenir soit du choix des assiettes imposables, soit de la fixation des taux. Par exemple, l'absence de différenciation de la pression fiscale selon la date d'entrée dans la collectivité ne permet pas d'imposer exactement les migrants au coût marginal de longue période. Les distorsions fiscales s'amplifient quand les facteurs de production sont taxés à la source (et non les revenus induits au lieu de résidence). Les exportations d'impôts, d'une part, la compétition fiscale, d'autre part, fournissent alors aux migrants des informations erronées sur les coûts et les avantages sociaux de leur décision et par conséquent éloignent plus encore l'équilibre des localisations de l'optimum.

Les inégalités territoriales de pouvoir d'achat résultent par conséquent de l'emploi d'un système fiscal non optimal. En pratique, les disparités proviennent du prélèvement de taxes sur les activités économiques au-delà du coût marginal de leur implantation. En revanche, les résidents sont généralement taxés en deçà du coût induit par leur localisation. Les inégalités de pouvoirs d'achat reflètent ainsi les externalités fiscales produites par l'utilisation de taxes non optimales. Les contribuables surtaxés sont alors susceptibles de réagir en retour, soit en exportant la charge fiscale excédentaire, soit en la déduisant de la rémunération des facteurs locaux de production, soit enfin en changeant de localisation.

Pour corriger les externalités fiscales, une réforme de la fiscalité constitue le moyen le plus sûr d'éliminer les inefficacités. Toutefois, si les pouvoirs publics ne jugent pas possible de réviser les impositions et si les agents économiques sont mobiles, une redistribution optimale des ressources publiques peut neutraliser les distorsions fiscales « primaires » et favoriser ainsi une répartition territoriale efficace des facteurs de production.

L'analyse économique tend ainsi à considérer la péréquation territoriale comme nécessaire à l'instauration de l'efficacité économique. Les inégalités entre collectivités locales constituent en effet des facteurs de déséquilibre cumulatif de développement. De ce fait, « *en l'absence de régime de péréquation, les forces en présence mèneront à la concentration excessive de ressources dans les régions qui jouissent d'avantages fiscaux différentiels* »¹¹⁰.

Renversant la problématique traditionnelle de l'autocorrection des inégalités par la mobilité, la péréquation devient une condition préalable d'élimination volontaire des disparités territoriales pour permettre à la mobilité de promouvoir une répartition optimale des ressources. L'objet de la péréquation est alors de neutraliser les différences de situation pour placer les collectivités à égalité face au marché concurrentiel des localisations.

Quels est votre avis quant à la stratification pour le prélèvement du FPIC ?

La stratification du prélèvement du FPIC découle de la logique générale de péréquation des inégalités de pouvoir d'achat fondée sur la réduction combinée des disparités de ressources et de charges.

La stratification neutralise les différences de potentiels financiers moyens des groupes démographiques lors, d'une part, de la sélection des contributeurs et, d'autre part, du calcul des écarts relatifs servant de base à la répartition du prélèvement. Le découpage limite la contribution des groupes démographiques possédant un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne générale et inversement amplifie le

¹¹⁰ Buchanan J.M. (2001) « Fiscal Equalization Revisited » Equalization: Welfare Trap or Helping Hand ? **Conference of the Atlantic Institute for Market Studies, the Montreal Economic Institute and the Frontier Centre for Public Policy**, Montréal, 25 October 2001.

prélèvement opéré sur les groupes situés en dessous. Appliquée aux versements, la référence aux moyennes catégorielles, et non à la moyenne générale, augmente les attributions reçues par les groupes disposant de potentiels financiers moyens élevés et inversement.

Un tel fonctionnement du fonds de péréquation serait parfaitement contre-péréquateur si les écarts de richesse financière correspondaient à des inégalités réelles de pouvoir d'achat et non à des disparités nominales de ressources. La double stratification des barèmes de prélèvement et de reversement ne se justifie que si l'échelle des potentiels financiers moyens par groupe démographique reproduit une échelle de charges qui neutralise les écarts de pouvoir d'achat entre groupes démographiques.

La stratification constitue la plus ancienne technique de représentation politico-administrative des inégalités de charges. Son utilisation dans les dispositifs péréquateurs soulève deux difficultés. La première découle des discontinuités liées aux effets de seuil lors du passage d'une strate à l'autre et des effets de palier à l'intérieur des strates. Pour y remédier, la stratification a été remplacée par une échelle continue de pondération de la population lors de la répartition de la dotation de base des communes.

La seconde concerne la pertinence d'une échelle de charges déduite d'un indicateur moyen de ressources par groupe démographique. *A priori*, le lien entre les deux profils n'a rien d'évident. En fait, l'analyse statistique des charges, fondée sur la décomposition de la variance des dépenses après neutralisation des ressources, confirme la croissance tendancielle des charges par habitant avec la population du moins au-delà de la « trappe démographique » des 1 000 habitants (profil en U de l'indice synthétique de charges par habitant).

Toutefois, l'échelle déduite de la stratification des potentiels financiers reproduit imparfaitement le profil dérivé de l'estimation statistique (à supposer que celui-ci soit plus pertinent). D'un côté, les déséconomies de faible densité subies par les micro-communes sont sous évaluées. De l'autre, les déséconomies de forte densité supportées par les grandes villes sont surestimées. En outre, l'hétérogénéité des charges au sein des groupes démographiques n'est pas prise en compte.

Dans la conception de la péréquation retenue en France, la correction des indicateurs de ressources par un indice de charges n'est pas illégitime mais au contraire devrait être généralisée pour déboucher sur un traitement systématique des inégalités de pouvoir d'achat. L'incohérence provient plus des dispositifs péréquateurs fondés sur des indicateurs nominaux de potentiel financier ou de potentiel fiscal.

En revanche, la technique du coup par coup, conduisant à définir un indice de charges différent d'une dotation ou d'un fonds à l'autre, constitue l'un des facteurs de dégradation de la performance consolidée de la péréquation. Sous réserve d'admettre l'unité de conception de l'égalité entre les collectivités locales, donc d'objectifs stratégique, intermédiaire (convergence de la balance services rendus-effort fiscal) et opérationnel (convergence des pouvoirs d'achat en services publics locaux), l'optimisation de la performance de la politique de péréquation, à défaut de pouvoir organiser un mécanisme unique, impliquerait d'assurer la coordination des dispositifs existants par une mise en ordre des actions correctrices aux niveaux national, régional et local d'une part, une harmonisation des critères de ressources et de charges d'autre part.

Les critères utilisés pour répartir les différentes composantes de la DGF peuvent être regroupés sous forme d'un indice synthétique de charges. L'image renvoyée par la synthèse des critères de charges de la DGF diffère de l'indice déduit de l'analyse statistique des dépenses. L'ajout d'une échelle supplémentaire et différente par le FPIC contribuera plus encore à brouiller la représentation des inégalités.

Qu'est ce qui objectivement permet de justifier la persistance d'un fonds horizontal en Ile-de-France ? Ne serait-il pas plus juste d'intégrer ce potentiel péréquateur au fonds national qui passerait alors à l'horizon 2015 à 1,35 MME.

Le FSRIF a été créé pour pallier l'absence de coopération intercommunale en Île-de-France. Le fonds régional constitue ainsi un substitut à la péréquation intercommunale. L'ampleur des inégalités financières intra-régionales a également été avancée pour justifier l'instauration d'un dispositif spécifique de péréquation. Les communes isolées et ensembles intercommunaux franciliens devraient fournir la moitié environ des

contributions au FPIC et percevoir un très faible pourcentage des reversements.

Pour articuler FSRIF et FPIC, il est proposé d'égaliser tout d'abord les ressources de l'Île de France avant intégration dans le régime de droit commun. Un ordonnancement inverse, plus favorable à la province, n'aurait-il pas été envisageable ?

Dans le projet de loi de finances pour 2012, l'articulation du FSRIF et du FPIC repose sur la comptabilisation des prélèvements et attributions du fonds francilien dans le calcul des potentiels financiers utilisés pour calculer les contributions au fonds national. S'y ajoute un plafonnement des prélèvements cumulés du FSRIF et du FPIC à 15% des recettes fiscales prises en compte. Dans cette configuration, le fonctionnement en amont du FSRIF devrait affecter marginalement les contributions des collectivités franciliennes et ne pas isoler la péréquation « horizontale » en Île-de-France du reste du pays.

En première lecture, l'Assemblée Nationale a transformé la concurrence potentielle des deux fonds en une concurrence réelle au détriment du FPIC. D'une part, le plafonnement des contributions cumulées des ensembles intercommunaux et des communes-isolées d'Île-de-France est abaissé à 10% des recettes fiscales prises en compte. D'autre part, le plafonnement du prélèvement FSRIF à 10% des recettes réelles de fonctionnement est étendu au prélèvement FPIC. Or, le FSRIF fonctionnant explicitement en amont du FPIC, la limitation éventuelle du montant cumulé des contributions affectera uniquement la distribution territoriale des prélèvements du FPIC.

La concurrence « asymétrique » s'amplifiera avec la montée en puissance du fonds national, de 250 millions en 2012 à 815 millions en 2015 puis à 2% des recettes fiscales au-delà. En revanche, la croissance du fonds régional est limitée de 210 millions en 2012 à 270 millions à partir de 2015. Certes, le plafonnement ne limitera pas le volume du fonds national mais redistribuera uniquement la géographie des contributions. La réduction des prélèvements franciliens sera compensée par une augmentation à due concurrence des prélèvements des contributeurs situés hors Île-de-France. A ce titre, le fonctionnement en amont du FSRIF aura bien un impact défavorable sur les collectivités contributrices hors Île-de-France, du moins dans l'éventualité

d'une mise en œuvre des plafonnements au bénéfice des contributeurs franciliens. L'impact devrait toutefois être limité. D'une part, même en régime de croisière, la ville de Paris ne devrait pas être concernée par le plafonnement. D'autre part, par effet de compensation interne à la région, le report du prélèvement sur les ensembles intercommunaux et les communes isolées hors Île-de-France devrait être limité.

Une inversion de l'ordre de fonctionnement changerait naturellement la donne. Un fonctionnement en aval du FSRIF conduirait à traiter la péréquation intra-régionale francilienne comme une forme de solidarité de proximité, à l'instar de la péréquation intracommunautaire des communautés à fiscalité professionnelle unique.

Un tel renversement de l'ordre de fonctionnement des fonds ne serait pas nécessairement illégitime, bien au contraire. Le FSRIF n'a-t-il pas été conçu à l'origine pour palier l'absence d'intercommunalité en Île-de-France ! Le fonds régional ne devrait-il pas en conséquence être placé dans la chaîne des dispositifs péréquateurs comme la solidarité intercommunale, c'est-à-dire après les mécanismes nationaux ?

Que pensez-vous de l'idée du Sénat de pondérer, pour la redistribution, le revenu par habitant par le coût de la vie en fonction d'un zonage révélateur des prix des logements ?

Prendre en compte le pouvoir d'achat des ménages, en corrigeant le revenu moyen par habitant par un indice spatialisé de coût de la vie, serait apparemment conforme à l'objectif de la péréquation territoriale de favoriser la convergence des pouvoirs d'achat des collectivités en services publics locaux.

Toutefois, dans les bases de répartition des dotations péréquatrices (par exemple de la DSUCS), le revenu intervient comme critère de charges et non de ressources. La référence au revenu réel, et non nominal, serait-elle plus pertinente pour approximer les disparités de « besoins » ? La question reste posée et renvoie au problème général de la lecture des inégalités fondée sur une représentation politico-administrative souvent mal étayée par des données objectives quant à la réalité des contraintes de dépenses des collectivités.

Dans le cadre de la réforme de la péréquation, les EPCI sont devenus le socle de prélèvement du FPIC. Toutefois, ce système n'a-t-il pas pour effet d'atténuer la contribution des communes les plus riches au sein de l'EPCI ? Un système de prélèvement individualisé n'est-il pas plus équitable ?

Le double niveau de prélèvement mais aussi de reversement du FPIC, à la fois intercommunal et communal, est en effet susceptible d'induire des effets contre-péréquateurs selon les formules de répartition retenues.

La péréquation horizontale ne représente qu'à peine 4% de la DGF. Faute d'une remise en cause de la compensation des situations historiques ou des anciens impôts la composant, la péréquation horizontale est elle condamnée à être la voiture balai de la péréquation verticale ?

Utilisée pour sa commodité, la distinction entre péréquation « verticale », financée par le budget de l'Etat, et péréquation « horizontale », fondée sur des prélèvements-reversements directs entre collectivités locales, risque de masquer l'unité de fonctionnement de la péréquation en France.

En effet, la DGF, certes constitue un transfert de l'Etat, mais produit une redistribution, non pas « verticale » mais « horizontale ». La divergence de nature institutionnelle et d'impact péréquisiteur résulte de l'origine de la dotation. La DGF constitue, *via* le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), une ressource de compensation versée par l'Etat en contrepartie de la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires en 1968. L'incorporation de la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle à partir de 2004 élargit la fonction substitutive de la DGF.

L'adossement de la péréquation à une compensation fiscale modifie radicalement la nature de la redistribution qui de « verticale » en apparence devient en fait « horizontale ». Le prélèvement implicite correspond à la perte actualisée de taxe locale et de « part salaires » et le reversement aux dotations reçues.

En conséquence, la montée en puissance de la péréquation dépend du « consentement » des collectivités dotées à l'origine d'une taxe sur le chiffre d'affaires puis d'une taxe professionnelle « salaires » élevées, à subir

une moins value de ressources en contrepartie de la plus value offerte par la péréquation aux collectivités pauvres en potentiel fiscal et/ou confrontées à des charges élevées.

La contribution spécifique de l'Etat réside dans l'indexation de l'enveloppe à répartir. Plus le volume global de la ressource à partager progresse rapidement dans le temps, plus le basculement de la compensation vers la péréquation s'effectue commodément.

L'origine compensatoire du financement suppose un arbitrage politique entre intérêts divergents. Certaines collectivités sont pénalisées par la compensation partielle des pertes de fiscalité. D'autres sont au contraire avantagées par la correction des inégalités. Conséquence mécanique, les premières financent implicitement les secondes. Derrière l'aspect « vertical » de la péréquation nationale se dissimule ainsi une égalisation « horizontale » alimentée par l'incomplétude des compensations fiscales.

Avec le gel en valeur de la DGF et l'alimentation de la péréquation par l'amputation de la dotation forfaitaire et de la dotation de compensation, la nature « horizontale » de la péréquation nationale apparaît explicitement. La réduction des composantes compensatrices ne produit mais accentue une redistribution « horizontale » présente depuis l'origine.

La péréquation nationale comporte ainsi, du moins en France, une dimension sous-jacente de solidarité « horizontale » qui explique la conception gradualiste à la fois de l'instrument et de l'objectif d'égalisation. En d'autres termes, toute péréquation est en définitive « horizontale » et ne peut donc pas être « gagnant-gagnant » pour toutes les collectivités dont certaines en supporteront, explicitement ou implicitement, la charge.

La construction d'un indice synthétique pour le reversement des prélèvements a été présentée comme facteur d'amélioration de la performance péréquatrice. Pourquoi, dès lors ne pas l'étendre à la péréquation verticale ?

Un indice synthétique de ressources et de charges est utilisé pour répartir la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) ou encore le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF).

En soi, un indice synthétique n'améliore pas la performance péréquatrice d'une dotation. Seul importe l'adéquation des critères (éligibilité et répartition) et des pondérations à l'objectif opérationnel censé être poursuivi par péréquation, de réduction des inégalités de ressources et de charges, en d'autres termes de pouvoir d'achat entre collectivités locales.

L'autre formule de répartition fondée sur des guichets monocritères, à l'exemple de la composante péréquation de la dotation de solidarité rurale (DSR), non seulement n'est pas en soi moins performante, mais peut s'écrire sous forme d'un indice synthétique multicritères, les parts attribuées à chaque guichet servant de pondérations.

N'est-il pas risqué d'assoir la péréquation sur des ressources volatiles telles que les droits de mutation ?

La volatilité potentielle du fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) concerne essentiellement le prélèvement « sur flux » et dans une mesure nettement moindre le prélèvement « sur stock ».

Pour atténuer les fluctuations conjoncturelles, le projet de loi de finances pour 2011 avait prévu de calculer la croissance annuelle par référence, non pas à l'année précédente, mais à la moyenne mobile des cinq dernières années. La loi de finances pour 2011 a retenu la moyenne des deux dernières années, exposant ainsi le prélèvement « sur flux » à une plus grande volatilité.

Le projet de loi de finances pour 2012 ne revient pas sur la période de référence mais propose d'organiser une régulation conjoncturelle par une mise en réserve possible d'un excédent en période de forte croissance susceptible d'être débloquée en période de ralentissement.

Le risque de volatilité dépend certes de la ressource d'adossement du prélèvement, à l'exemple des droits de mutation, mais aussi de la croissance utilisée pour calculer le prélèvement « sur flux », soit annuelle, soit cumulée.

Ainsi, les futurs fonds régionaux et départementaux de péréquation de la CVAE devraient, malgré les possibilités de fluctuations conjoncturelles de la valeur ajoutée, présenter une faible volatilité en

raison du calcul « sur flux cumulé » des prélèvements.

L'article 72-2 de la Constitution consacre l'autonomie financière des collectivités territoriales tout en indiquant que la loi prévoit des dispositifs de péréquation. N'y a-t-il pas une contradiction ?

Plutôt qu'une contradiction, l'inscription simultanée à l'article 72.2 de la Constitution d'un principe d'autonomie financière au troisième alinéa et d'un principe de péréquation au cinquième témoigne d'un arbitrage nécessaire entre libre administration des collectivités locales d'une part, fonctionnement équitable et efficace de la décentralisation d'autre part.

Une autonomie financière ne garantit pas une affectation optimale des ressources. Les prix de localisation véhiculés par la fiscalité peuvent être « faussés » par l'utilisation des taxes ou de tarifs inappropriés ou encore par un recouvrement imparfait des zones de financement et de consommation des services collectifs locaux. Dans les deux éventualités, les distorsions résultent d'externalités territoriales, soit fiscales, soit de consommation.

Ainsi, l'incidence de la fiscalité des entreprises dans les prix des biens et des services favorise l'apparition d'exportations fiscales. La zone de financement déborde dans ce cas la zone de consommation. La collectivité d'implantation des établissements exportateurs transfère une part plus ou moins importante de ses charges sur des non résidents et des non usagers. Les choix de consommations publiques et d'imposition ne peuvent plus alors être économiquement efficaces. À l'inverse, une collectivité peut être dans l'impossibilité d'exiger d'usagers non résidents une contribution à hauteur des services rendus ou des coûts créés. La zone d'usage dépasse dans ce cas la zone de financement. Les débordements géographiques de consommation, appelés encore charges de centralité, conduisent à nouveau à des choix de consommation et d'imposition économiquement inefficaces.

Une organisation fiscale, ou territoriale, inadaptée débouche ainsi inéluctablement sur un usage inefficace de l'autonomie, non pas du fait des autorités locales mais en raison d'une mauvaise conception du système décentralisé de financement. La recherche de plus d'efficacité économique peut alors exiger

d'amputer l'autonomie financière des collectivités, du moins faute de pouvoir ou de vouloir modifier la fiscalité et/ou les périmètres fiscaux. L'amputation de l'autonomie ne se justifie que par l'absence d'une réforme efficace des impôts locaux.

Au plan de la justice sociale, un conflit peut également surgir entre autonomie financière et équité territoriale. Le critère d'équité territoriale, retenu notamment en France par la plupart des mécanismes de péréquation, assigne comme objectif souhaitable au fonctionnement financier du secteur public local de proportionner le niveau agrégé de services rendus aux usagers à l'effort fiscal exigé en contrepartie des contribuables. Les collectivités territoriales sont alors en mesure de réaliser librement des choix financiers conformes au principe du « traitement égal des égaux ». La référence à l'égalisation du ratio « avantage-effort », et non du seul effort fiscal, permet de réconcilier le principe d'égalité des citoyens devant l'impôt et la dépense publique avec le principe de liberté et donc de différenciation des choix publics suivant les préférences des populations bénéficiaires, démocratiquement exprimées par l'élection.

Or, à nouveau, l'autonomie financière ne garantit pas, en toutes circonstances, un fonctionnement des budgets locaux conforme à l'équité territoriale. En effet, l'utilisation de taxes économiquement inefficaces génère des inégalités de pouvoir d'achat entre collectivités, incompatibles avec l'objectif d'égalisation du ratio « avantage-effort ». Une fiscalité locale économiquement inefficace est également socialement inéquitable au plan territorial, à nouveau non pas du fait de la gestion des autorités locales mais en raison de l'existence d'un système d'imposition inadapté. Au plan social par conséquent, l'intérêt général peut exiger, comme solution de moindre mal, de limiter le champ des recettes fiscales et autres ressources propres au bénéfice de transferts redistributifs, du moins à nouveau en l'absence d'une réforme efficace et équitable de la fiscalité locale.

Faut-il définir une forme de SMIC local permettant de rapprocher les consommations publiques de la pression fiscale ? Comment définir une ligne de partage entre charges « universelles » et celles qui dépendent des préférences locales ?

En réduisant les inégalités de ressources et de charges, donc de pouvoir d'achat des

collectivités locales en services publics locaux, les dispositifs de péréquation favorisent déjà la convergence des ratios « avantage-effort », c'est-à-dire des balances « services rendus-effort fiscal ».

La comptabilité publique locale ne permet pas de distinguer les dépenses « universelles », ou « obligatoires », des dépenses « facultatives ». Toute ventilation directe serait conventionnelle. La question renvoie à la définition des charges utilisées en complément des ressources pour moduler les dotations péréquatrices.

Si la loi fixe des critères de charges, le contenu de la notion n'est pas défini avec précision. L'interprétation la plus courante rattache les charges aux dépenses obligatoires, ou contraintes, liées aux compétences et aux normes, par opposition aux dépenses choisies.

Quand la dépense contrainte intègre un niveau normé de consommation publique, la notion de charge s'apparente au concept de « besoin de dépenses ». En l'absence de norme de service rendu, la notion de charge correspond à la notion de coût unitaire. Le coût unitaire mesure la dépense (minimale si la production est efficiente) requise pour fournir une unité de consommation collective aux groupes d'usagers (résidents ou non) situés sur le territoire de la collectivité. À la différence du « besoin », le coût unitaire ne se réfère pas à une norme de consommation. La conception retenue en France se rapproche plus de la notion de coût que de la notion de « besoin de dépenses » en ne fixant pas de normes explicites de services rendus.

L'évaluation comptable des coûts des services publics locaux fournirait la mesure la plus satisfaisante des charges. Toutefois, l'absence de comptabilité analytique normalisée et d'indicateurs comparables de services rendus exclut tout calcul direct. Le recours à des critères physiques non budgétaires, censés refléter les disparités de charges, s'est par conséquent imposé. L'utilisation substitutive d'indicateurs physiques soulève toutefois deux difficultés. D'une part, les critères retenus sont-ils pertinents ? D'autres ne seraient-ils pas plus représentatifs ? D'autre part, les rôles respectifs attribués aux indicateurs sont-ils conformes aux processus réels de différenciation des charges ?

L'analyse statistique offre le moyen d'apprécier la pertinence des choix, du moins au regard de l'origine des disparités de dépenses, et d'en

déduire un indicateur synthétique de charges conforme aux caractéristiques des budgets locaux. L'ajustement de fonctions de dépenses permet d'identifier les critères significatifs de charges, c'est-à-dire qui différencient réellement les niveaux de dépenses des collectivités locales après avoir neutralisé l'impact spécifique des ressources ou encore des partages de compétences. L'analyse statistique valide la distinction entre dépenses contraintes et dépenses choisies (non pas en niveau mais en variance) en montrant la multiplicité des facteurs de différenciation des budgets locaux. Les inégalités de dépenses ne dépendent pas uniquement des différences de charges ou de partage des compétences mais aussi des disparités de ressources et de préférences politiques. A ce titre, les dépenses ne sont pas représentatives des charges en dépendant pour partie des ressources (à hauteur de 61% pour les communes ou encore de 41% pour les départements).

La méthode statistique comporte toutefois des limites. D'une part l'analyse, inévitablement rétrospective, se réfère aux dépenses réalisées. En conséquence, les « besoins » non satisfaits, n'ayant pas induits de dépenses faute de ressources suffisantes, ne sont pas pris en compte. D'autre part, la corrélation des variables de ressources et/ou de charges ne permet pas toujours d'isoler avec précision leur influence spécifique. La contribution de chaque critère à la formation des disparités de dépenses n'est alors connue qu'avec une marge d'erreur plus ou moins importante.

Les critères pertinents identifiés et les pondérations réelles estimées, un indice synthétique de charges par habitant peut être construit. L'indice ainsi calculé (et normé à la moyenne sans perte de généralité) correspond au montant des dépenses potentielles par habitant que doit effectuer la collectivité pour offrir aux groupes d'usagers situés sur son territoire le niveau moyen (agrégé) des services publics locaux au coût unitaire moyen (agrégé) supporté par l'ensemble des collectivités de la même catégorie.

Les dépenses potentielles ne dépendent ni des ressources fiscales ou des dotations nationales et autres produits d'exploitation et du domaine, ni de l'organisation des services publics (notamment la participation ou non à une communauté), ni des choix de gestion ou encore de financement, par exemple l'arbitrage entre usagers et contribuables. L'indice dépend uniquement des caractéristiques démographiques, économiques, sociales,

géographiques et administratives de la collectivité.

Que pensez-vous de l'idée, appliquée en Allemagne, de définition d'une cible de réduction des inégalités à un certain nombre d'années et correction annuelle à raison d'une fraction de l'écart entre la cible et l'existant ?

La fixation d'une cible chiffrée à la péréquation avait été envisagée par la loi « Pasqua » puis abandonnée. Une cible chiffrée a été introduite lors de la mise en œuvre initiale des indicateurs de performance de la puis également abandonnée.

La politique de péréquation en France ne vise ni une réduction complète, ni une réduction partielle à hauteur d'une proportion donnée des inégalités de pouvoir d'achat entre collectivités locales. L'alinéa 5 de l'article 72.2 de la Constitution prévoit uniquement d'aller vers plus d'égalité, sans s'engager sur une cible chiffrée.

La conception de la péréquation sous forme d'une convergence, et non d'une cible, découle du mode de financement des dotations à vocation péréquatrice par prélèvement sur la croissance, et désormais le montant des dotations compensatrices accordées en contrepartie d'impôts locaux supprimés ou réduits et de charges nouvelles.

Comment intégrer la performance de gestion dans la péréquation ? La pondération par un effort fiscal plafond n'est-il pas un pis-aller ?

Si une gestion performante consiste à produire un niveau et une qualité donnés de services publics aux coûts d'efficience (c'est-à-dire les plus faibles) autorisés par la technologie, donc sans mobiliser des moyens au-delà du nécessaire, l'effort fiscal, même plafonné, ne constitue pas un indicateur de performance. L'effort dépend, certes de la performance de gestion, mais aussi du niveau de richesse fiscale.

L'introduction de la performance de gestion dans les dispositifs de péréquation impliquerait d'utiliser des coûts standardisés pour caractériser à la fois le pouvoir d'achat et l'effort fiscal potentiel apuré des inefficiences de production. Dans cette perspective, le plafonnement de l'effort fiscal ne garantit en rien la neutralisation des surcoûts.

En l'absence d'une comptabilité analytique normalisée, les coûts, *a fortiori* d'efficience, des services publics locaux ne sont pas connus. La performance de gestion ne peut donc pas être intégrée, en toute rigueur, dans la péréquation.

Est-il réaliste de vouloir réduire les inégalités sans s'intéresser aux causes de ces disparités ? La péréquation peut-elle dériver dans l'assistanat ?

Les causes des inégalités financières entre collectivités locales sont multiples, à l'exemple de la densité économique et dans une moindre mesure résidentielle des territoires, mais aussi de la nature du système fiscal ou encore du maillage administratif.

La péréquation s'impose quand les moyens à la disposition des pouvoirs publics pour réduire les inégalités territoriales ne sont pas utilisés, à l'instar des réformes de la fiscalité locale et/ou du découpage administratif. Quant à qualifier la péréquation d'assistanat renvoie à la question, évoquée plus haut, des fondements de la politique de correction des inégalités territoriales.

Dans une logique de performance de l'action publique, chacun s'accorde sur la nécessité d'évaluer les politiques publiques. Pourtant, il n'existe toujours pas d'outil institutionnel d'évaluation de la péréquation financière. Cette situation n'est-elle pas paradoxale ?

Jusqu'en 2011, le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » comportait, au titre des objectifs et indicateurs de résultats des prélèvements sur recettes, une évaluation quinquennale de la performance péréquatrice des dotations nationales.

La méthodologie d'évaluation avait été développée à l'initiative du Commissariat général du plan. La première étude, publiée en 2004, portait sur la période 1994-2001 (Gilbert, Guengant, 2004). L'évaluation comportait à la fois des indicateurs globaux de performance par catégorie de collectivités (taux de réduction des inégalités locales de pouvoir d'achat par habitant après péréquation mesurés par les variations du coefficient d'inégalité de Gini) et des indicateurs individuels par collectivité (proportion du déficit ou de l'excédent de pouvoir d'achat par habitant corrigée par la péréquation).

La seconde étude, réalisée pour la DGCL, portait sur la période 2002-2006 dans le cadre de l'évaluation quinquennale de performance prévue par la LOLF (Gilbert, Guengant, 2007) et ne reprenait que les indicateurs globaux de réduction des inégalités de pouvoir d'achat par habitant.

Le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012 ne reprend pas les indicateurs qui, semble-t-il, n'ont pas été actualisés.

IV-2 Eric Julla – Directeur général « Ressources Consultants Finances »

Entretien réalisé le mercredi 19 octobre 2011.

Pourquoi pas cette réforme de la péréquation. Cependant son articulation au système de solidarité nationale que représente la péréquation « verticale » doit constituer un axe de réflexion essentiel. Il y a un certain paradoxe à constater que la correction des inégalités provenant de l'allocation des charges et des ressources sur le territoire national ne mobilisera plus de moyens supplémentaires de l'Etat en 2012 (la DGF est « bloquée », les réallocations internes entre dotations constituant aussi de la « péréquation horizontale », les compensations fiscales reculent... justement l'année où l'on met en place un fonds de redistribution des ressources locales. On se trouve donc à un moment charnière dans la péréquation (la péréquation verticale est-elle en panne temporairement en raison de la crise des finances publiques, ou s'agit-il d'une mutation plus profonde dans le désengagement de l'Etat quant à la solidarité entre territoires et ce alors que prévaut diverses ambiguïtés : 1) sur la portée prospective de la réforme de la TP 2) sur ce que seront les périmètres intercommunaux définitifs 3) sur la définition technique des critères de péréquation permettant de mesurer l'inégalité. Comment organiser un système de correction des inégalités quand on ne sait pas ce que c'est qu'être pauvre ou riche ?

Nous vivons donc une période compliquée, parce que nous sommes en train de conjuguer trois grandes réformes :

- la réforme de la TP qui n'a été véritablement pensée que dans la stabilité des périmètres. Or ils ne le sont pas et ne le seront pas dans les années à venir compte tenu de l'objectif d'achèvement de l'intercommunalité. Je ne parle pas de sa dynamique et de ses effets ressources, la neutralisation étant acquise. Mais, dès que vous travaillez sur un élargissement de périmètre intercommunal, vous êtes confronté à la nécessité de résoudre des problèmes techniques particulièrement importants quand à leurs répercussions fiscales ou financières : un exemple : des communes ayant intégré une intercommunalité en 2011 qui se sont vues notifier FNGIR et DRCTP comme si elles avaient récupéré la TH départementale. Il a fallu amender la loi pour corriger le tir. Et je ne parle pas des détails comme la reprise de taux départementaux qui différent car les frais de gestion ne sont pas les mêmes... le traitement de cette reprise diverge

aussi que l'on soit en fiscalité additionnelle ou en TPU...

- la réforme territoriale qui crée de l'instabilité quand aux périmètres « d'arrivée » que cela soit du fait de dynamiques propres aux choix des élus ou des schémas départementaux. Ceci aura évidemment un impact aujourd'hui sous estimé dans les effets véritables de cette réforme de la péréquation, basée sur une stratification des territoires en fonction de la population, mais dont la composition des strates va nécessairement bouger.

- le fonds de péréquation instauré en PLF 2012 demandera pour se stabiliser lui aussi une forme de stabilité territoriale (n'a-t-il pas été fondamentalement conçu pour une France totalement intercommunalisée ?). Or, il se met en place, et monte en puissance, au moment où les périmètres vont se modifier notamment en région Ile de France affectant alors les valeurs moyennes (notamment du potentiel financier agrégé) qui vont décider des contributions et des attributions.

Ce n'est pas de même nature que la réforme de la péréquation pour les départements et les régions dont le nombre est défini, et a priori stable. Comment, dans ces conditions, mesurer l'inégalité d'un territoire par rapport aux autres tant que les contours des uns et des autres ne sont pas « définitifs ». Si demain deux communautés fusionnent, en caricaturant, l'une étant contributrice, l'autre recevant du FPIC, les modalités de répartition de l'enveloppe seront modifiées... pour tout le territoire national.

Grande inconnue dans le système, la région fortement contributrice au fonds devrait être l'Ile de France, région dans laquelle l'intercommunalité est la moins aboutie (sur 110 communes de plus de 10 000 habitants qui ne sont pas intercommunalisées, 70 y sont localisées) et dans laquelle les effets de regroupements à venir auront le plus de sensibilité sur les données caractéristiques des strates. D'autre part un nombre très important d'ensemble intercommunaux ou de communes isolées se situent à plus ou moins 10% du seuil de strate. Les effets du recensement annuel de population, comme les élargissements de périmètre vont venir compléter l'instabilité des effectifs dans chaque strate, avec peut être une « prime apparente » au gigantisme. Est l'avenir raisonnable des intercommunalités ?

Un approfondissement de l'intercommunalité en région Ile de France aurait pour conséquence, par les jeux de moyenne, une plus forte contribution éventuelle de la province. S'engagera-t-on dans cette voie ? Un préfet prendra-t-il la responsabilité d'une fusion s'il sait qu'il peut jouer sur le FPIC ?

Ce qui est paradoxal dans le projet de loi de finances est que l'on se focalise sur la péréquation horizontale. Or, comme souligné en introduction, on procède par ailleurs à un redéploiement des masses dans la DGF sans croissance de l'enveloppe pour cela, on réduit les compensations fiscales... Je ne sais donc plus très bien ce qui sera horizontal (le FPIC, le FRSIF) et vertical (la DGF ?). On va constater des communes riches qui, n'ayant pas de garantie au sein de la dotation forfaitaire, ne vont pas subir de réduction de celle-ci mais seront écrêtées au FPIC. A contrario des communes plutôt défavorisées, ayant une forte garantie au sein de la dotation forfaitaire vont voir celle-ci diminuer, et peut-être recevoir du FPIC. Quel bilan effectif à l'arrivée » de ce jeu de chaises musicales ? La balance sera-t-elle positive pour les plus défavorisées et négative pour les autres ? Cela reste complètement à vérifier et montre la difficulté qu'il y a, dans un enchevêtrement de systèmes concurrents, à clarifier l'objet de la péréquation verticale et celui de la péréquation horizontale. En outre, la péréquation verticale est-elle si verticale que cela ? On pourrait parfaitement définir la péréquation verticale et horizontale si l'on avait une totale élasticité des ressources entre l'Etat et les collectivités. Mais aujourd'hui, la DGF c'est notamment l'ancienne compensation salaire (et donc l'ancienne taxe professionnelle sur les salaires). Lorsque l'on diminue la dotation de compensation pour soutenir les crédits de la DSU, est-ce du vertical ou de l'horizontal ? Il faudra donc faire rapidement un bilan large de cet empilement des systèmes.

Fait-on réellement quelque chose de nouveau avec le FPIC ? Qu'étaient-ce les fonds départementaux de TP ? Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France ? Ce qui est nouveau est l'assise du prélèvement, fonction du potentiel financier agrégé et non un écrêtement de ressources en fonction d'un niveau de bases de TP (totales ou localisées dans un établissement exceptionnel). Toutefois, le système demeurera modeste : on va arriver à l'issue du processus à 1 milliard d'euros de recettes péréquées en 5 ans ce qui est moins que la DSU. C'est globalement la même chose que ce que fut, entre 2005 et

2010, la croissance des trois dotations de péréquation communales (DSU, DSR et DNP). Alors, en plus ou à la place ?

Revenons à des choses simples, à des logiques bien identifiées. Nous n'avons pas besoin d'une multitude de dotations qui se contredisent. Dans la loi de 1990 qui instaurait (déjà...) la révision des valeurs locatives, Edmond Hervé était l'auteur d'un amendement qui complétait l'écrêtement des établissements exceptionnels d'un écrêtement des communes les mieux dotées en TP... Cela n'a pas eu de suite...

Au sein de la DGF, la dotation qui assure une véritable péréquation générale tenant compte des tailles communales est la dotation nationale de péréquation. C'est celle qui a le moins progressé ces cinq dernières années. N'est-on pas en train d'évoluer d'une logique de péréquation générale vers une gestion ciblée des crédits de péréquation, en fonction de tel ou tel objectif particulier (les quartiers difficiles, l'espace rural, le grand Paris, etc...).

Dans le FPIC, on va « mettre » un milliard à terme mais si cela bénéficie à des communes qui ont supporté par ailleurs des retenues sur d'autres dotations, quel est le déplacement effectif des masses ? C'est cette combinatoire qui va in fine expliquer les modifications, ou pas, des situations inégales. J'ai le souvenir d'une étude effectuée pour les départements lors de la réforme de leurs dotations de péréquation. Au départ 100 millions de péréquation étaient annoncés mais j'ai pu démontrer qu'en réalité avaient été déplacés 15 millions. Ce n'étaient pas 100 millions de plus mais 100 millions à la place.

Je milite donc pour des systèmes simples, y compris sur le plan fiscal, la péréquation devant venir « au bout du bout » pour assurer véritablement une correction des inégalités.

Sur le potentiel fiscal, le passage de l'ancien potentiel fiscal au nouveau potentiel fiscal n'est pas neutre, il peut même être catastrophique pour un certain nombre de territoires. Les EPCI ayant un taux historique de TP élevé sont profondément pénalisés. D'autres effets liés à la TH du département, au taux de CFE (fraction région et département du taux de TP intégré au taux de CFE) jouent. J'avoue ne pas comprendre, alors même que le rapport Durieux pointait ce dysfonctionnement et proposait des solutions adaptées. La réforme fiscale est neutre, à l'instant t, à l'euro près, pour chaque collectivité : les produits nouvelle

mouture étant par définition égaux à ceux ancienne mouture. Je n'arrive donc pas à comprendre comment une réforme, garantissant à chacun le même niveau de produits fiscaux, peut avoir pour conséquence de modifier non seulement la valeur intrinsèque des potentiels fiscaux associés à ces produits, mais aussi la valeur relative (la comparaison aux autres) ? Ici l'erreur est que l'on intègre, par le biais du FNGIR et de la DRCTP, des produits fiscaux et non des potentiels, tout en intégrant des potentiels fiscaux TH et CFE en complément. Le rapport Durieux avait fait une proposition non retenue à ce sujet. La solution est pourtant très simple, il s'agirait de reprendre en 2012 le potentiel fiscal de 2011 (correspondant au produit de 2010) en appliquant l'évolution du nouveau potentiel. Cela permet d'éliminer l'effet entraîné indument par le basculement au nouveau potentiel. Car de deux choses l'une : soit l'ancienne mesure des potentiels fiscaux était juste, et alors il convient d'expliquer comment une réforme neutre quand aux produits fiscaux ne l'est pas quand aux potentiels (je peux devenir plus riche qu'avant par rapport à mon voisin alors que nous avons toujours les mêmes ressources ?), soit elle était fautive, et alors il convient de dire où ...

Fait-on donc de la péréquation ou une politique d'intervention ce qui n'est pas la même chose. Le rôle du FPIC est-il de donner plus de subsides à des communes où l'on a identifié qu'il y avait une demande sociale non couverte localement où est-ce de faire de la correction d'inégalités ? Il y avait déjà ce débat dans le cadre du plan Borloo. On disait que la DSU devait accompagner la politique de la ville mais si c'est une dotation qui fait de la péréquation, elle ne peut pas avoir des objectifs de politique publique d'Etat. Elle peut avoir des effets de rattrapage et c'est en cela qu'elle doit intervenir après mise en place d'un système stable. Il est nécessaire d'avoir une clarté dans la compréhension des inégalités. Aujourd'hui nous partons sur un indicateur biaisé à tel point que des collectivités peuvent avoir un potentiel fiscal négatif selon la structure des taux d'imposition, ce qui n'est pas concevable intellectuellement. Cela démontre donc l'erreur de l'équation.

Il faut donc une définition homogène et juste de la richesse, en tenant néanmoins compte des effets de taille, en tous points du territoire. Actuellement on complexifie le potentiel fiscal, on se rend compte que cela crée des problèmes et on essaie donc de le corriger en fonction des charges, en y intégrant telle ou

telle taxe, mais pas telle autre, etc..... Soyons simples, concentrons nous sur les « quatre vieilles », qui sont les facteurs historiques constitutifs des inégalités. Prendre en compte d'autres facteurs de richesse, PIB, revenus..., pourquoi pas mais alors il faut définir (et c'est le rôle des élus notamment au parlement) ce qu'est l'unité de base de la péréquation. Est-ce la valeur moyenne ou médiane attachée à l'habitant du territoire (autrement dit sa capacité contributive et donc le revenu) ou la valeur moyenne ou médiane attachée au budget du territoire (autrement dit alors le potentiel fiscal ou financier). Observons la place importante accordée au revenu (paritairement au potentiel financier) dans le FPIC alors que jusqu'ici il était toujours un critère complémentaire.

Sur l'absence de simulations... En préambule, l'accès à l'information relative aux finances locales pose de plus en plus question, malgré le puissant mouvement d'informatisation des services de l'Etat. Dans les années 90, les états de vote des taux, certes remplis à la main, étaient disponibles dès la fin janvier, ils arrivent aujourd'hui début avril. Les 1386 TH étaient communiqués fin juillet alors qu'aujourd'hui la date est plutôt novembre. Je ne parle même pas des corrections sur les CVAE et les FNGIR... Le système est peut-être trop centralisé. On peut néanmoins faire des simulations en construisant des bases de données comme le fait mon cabinet. La question est : faut-il des simulations pour aider la décision politique au risque qu'elle soit alors « biaisée » ou faut-il qu'elle soit pure au nom d'une conviction d'intérêt général ? C'est un faux débat dans le monde actuel, car quand il n'y a pas de simulations, on les demande et quand elles existent cela peut bloquer la décision. Peut être ce qui manque en fait, c'est une vision claire de l'intérêt général qui permette de considérer les simulations comme un élément éclairant la décision, mais ne pouvant s'y substituer....

Cela ne me gêne pas d'avoir un débat, comme celui du FPIC sans simulations préalables détaillées à condition que l'information et les conséquences des dispositifs soient parfaitement analysées et surtout, transparentes. Il n'y a pas besoin de simulation pour analyser l'erreur dans la définition du potentiel financier, il y a seulement besoin d'analyse...

Ce qui peut gêner par contre, c'est une forme de débats relativement parcellaires, tant sur le plan méthodologique que logique. Comme si

un thème « phare » écrasait la discussion d'ensemble. C'était frappant au moment de la réforme de la TP : on débattait panier de recettes, affectation selon telle ou telle hypothèse de la CVAE, etc... ? Mais la « technique » des impôts nouveaux créés, leur logique d'évaluation et de recouvrement a été peu débattue. On voit pourtant maintenant, face aux difficultés de localisation, et même de connaissance parfois des produits de CVAE, ou d'IFER, combien c'était important. C'est d'une certaine façon aussi le cas sur le FPIC, où l'on débat sur le mode de contribution, de strates, sur le nombre ou l'existence de strates, sur le rythme de progression mais où le débat sur l'article 55, c'est-à-dire sur le critère de potentiel fiscal et sa mesure, est finalement assez absent, comme s'il n'était pas essentiel d'apprécier justement l'inégalité territoriale avant de s'attacher à la corriger.

Sur la CVAE je vais peut-être vous surprendre. Le projet proposé par le gouvernement était peut être plus cohérent que celui qui est sorti du vote du parlement. La CVAE est un impôt difficilement localisable. Dans le projet initial du gouvernement, le bloc communal n'avait pas la CVAE mais récupérait le foncier bâti du département, il avait donc des impôts sur valeur locative à rendement plus faible mais assuré et conservait un large un pouvoir de taux. Les niveaux départementaux et régionaux avaient quant à eux des impôts mal conçus mais évoluant comme le PIB. Il manquait un impôt ménage type « revenu ». A partir du moment où ces derniers avaient des impôts dont l'assiette évoluait comme la croissance, dans un cadre de prélèvement obligatoire constant, il était admissible qu'il n'y ait pas de large pouvoir de taux (on aurait pu imaginer un pouvoir faible de modulation annuelle capitalisable) mais que soit mis en place parallèlement un système puissant de péréquation (à condition qu'il fonctionne). Pourquoi en est-on arrivé à la situation actuelle : parce qu'il y a eu des discussions sur l'opportunité de disposer de la CVAE « poule aux œufs d'or » seule à même d'assurer le dynamisme budgétaire (en période de récession...). Je ne suis pour ma part pas persuadé qu'il soit mieux pour une communauté d'avoir une CVAE répartie en fonction des effectifs du foncier, sans marge de manœuvre fiscale, et sans capacité de contrôle de l'assiette plutôt qu'une assiette foncière (incluant l'économie) avec un pouvoir de taux, et ce en période de crise économique sans doute durable. Et ce pour un impôt qui « rapporte » 400 à 500 € par emplois nets créés.

D'ailleurs la répartition s'effectuant en fonction des effectifs et du foncier, la sensibilité de la ressources sera d'autant plus marquée aux évolutions concernant la structure capitalistique des entreprises que le maillage territorial est étroit. Plus on descend bas dans le maillage territorial, moins il y a d'établissements ne débordant pas de ce territoire et plus on rencontrera des problèmes de répartition des produits de CVAE, sensibles certes à ce qui se passe dans le territoire concerné, mais aussi dans les autres territoires d'implantation des établissements assujettis. De plus, l'impôt me semble avoir été mal construit car a été supprimé le décalage de deux ans entre définition de la base taxable et produit acquitté, pourtant dans le texte d'origine, qui aurait permis d'éviter tous les problèmes que l'on a aujourd'hui du fait de la l'impossible connaissance de la ressource au moment du vote des budgets primitifs. Devant cet impôt si complexe, et pouvant réserver de nombreuses surprises aux collectivités bénéficiaires dans les années à venir, on ne peut exclure un facteur de risque majeur : c'est sa nationalisation pure et simple, hypothèse qui n'est, à moyen terme, pas à exclure, le produit national venant alimenter un fonds global de répartition.

Pour passer à votre question sur la stratification. Pourquoi construit-on des strates : car l'inégalité de potentiel fiscal en elle-même ne rencontre pas une stricte égalité dans le niveau de dépenses à l'habitant. On construit des strates pour pondérer la richesse absolue en potentiel fiscal du niveau des charges, elles mêmes croissantes en fonction de la taille des collectivités. Cependant, la stratification dans le FPIC pose de nouvelles questions. Si l'on peut considérer qu'une commune de 20 000 habitants a sans doute besoin d'un potentiel fiscal plus élevé qu'une commune de 1 000 habitants, est-on sûr qu'il en va de même d'un ensemble intercommunal composé de 20 communes de 10 000 habitants par rapport à un ensemble intercommunal composé de 2 communes de 10 000 habitants ? Sur le fonds, le FPIC, qui veut traiter de concert communes isolées et ensembles intercommunaux considère en réalité ces derniers « comme s'ils étaient une commune fusionnée ou une commune nouvelle ». Est-ce le même problème ? Ne dénature-t-on, pas ici la notion et la pertinence même des strates ? Il serait sans doute plus neutre d'utiliser un coefficient correcteur du potentiel fiscal et financier similaire à celui utilisé pour le calcul de la dotation forfaitaire

des communes (soit le potentiel fiscal déflaté par le coefficient de taille). Ainsi tout serait peut être davantage comparable et les effets de taille lissés y compris ceux pouvant résulter d'opportunités dans un élargissement de périmètre intercommunal. Demeurera un problème : la géographie des intercommunalités, la concentration démographique, pourraient, nonobstant la définition des strates, « biaiser » la mesure du « qui est pauvre et qui est riche », des lors qu'ici la « richesse » aura pu être diluée sur un périmètre vaste et là sur un périmètre réduit, et ce, en plus, en permettant de se comparer « à des moyennes » plus favorables. Ceci pose alors la question de savoir comment combiner objectif de péréquation sur des données objectives sur un territoire, et liberté de définition de ce territoire par les élus, certes dans le cadre des SDCI.

Pour l'effort fiscal c'est un débat sans fin. Aidons ce qui mobilisent fortement leur potentiel fiscal, diront les uns. Ne donnons pas une prime à la mauvaise gestion diront les autres. En général, ces positions tiennent largement à la valeur de l'effort fiscal de la collectivité administrée. Je pense que, au moins pour le bloc communal, et sans doute depuis quelques années pour les départements, en raison pour les uns de la proximité avec les électeurs/contribuables et pour les autres des charges à assumer, on a jamais par hasard un Effort Fiscal élevé. Derrière l'effort fiscal il y a davantage d'inégalités dans les conditions de production des services publics locaux que de situations de gabegies budgétaires. Est-ce que cette inégalité doit être la base d'un fonds de péréquation ou doit-elle être prise en compte dans la redistribution du fonds ? Si elle est la base d'un fonds de péréquation n'est ce pas alors parce qu'on définirait un standard moyen de service justifiant d'un « standard d'effort fiscal » Mais est-ce la décentralisation ? Prendre l'effort fiscal comme élément de calcul d'une inégalité sur laquelle serait basée une contribution à un fonds de péréquation horizontal ne me paraîtrait pas normal. Par contre que cela soit intégré dans une attribution, comme cela est fait pour les dotations, sans doute. Toutefois, la mise en place de ce critère en première lecture à l'Assemblée Nationale est contreproductive : n'est pas pris en compte l'effort fiscal, mais la position relative de celui-ci (plafonné à 0.9) par rapport à la moyenne. Autrement dit, et dans de nombreux cas, un terme unitaire commun pour tous, l'effort fiscal plafonné étant égal

tendanciellement à la moyenne, qui ne pourra elle qu'être aussi plafonnée.

Sur le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, le problème est le milieu de guet, il y avait deux bénéficiaires : les concernés et les défavorisés. Il faut faire simple et il aurait mieux valu l'intégrer dans le FPIC.

Sur le prélèvement au niveau intercommunal, cela rejoint nos échanges initiaux. Si l'on veut faire un fonds de péréquation stable alors que l'intercommunalité est mouvante, quelle est l'unité de base ? Dans le système actuel c'est toujours la commune. Peut-on faire un FPIC sur des ensembles intercommunaux et des communes, je n'en suis pas convaincu. La pratique intercommunale montre bien que *via* les mécanismes de garantie et d'inertie dans la redistribution, la commune riche avant reste riche après. Même si cela ne fait pas « moderne », le FPIC n'aurait pas du être défini sur les ensembles intercommunaux. Il faut rester sur le niveau communal tant que l'intercommunalité n'est pas achevée et surtout territorialement stable. Ensuite et avec précaution, la bascule aurait pu s'opérer vers l'intercommunalité, mais en vérifiant bien que celle-ci ne contribue pas, par sa dimension, à atténuer notablement les effets d'inégale répartition des ressources. En l'état, une commune riche pourra échapper à l'écrêtement mais aussi recevoir du FPIC selon la situation moyenne de son territoire intercommunal. A contrario une commune pauvre d'un territoire riche contribuera. Si l'on garde le système actuellement proposé, il me semble que le FPIC ne pourra alors être que payé et reçu par les intercommunalités là où l'ensemble intercommunal sera le lieu de prise en compte des critères de péréquation. La solution de partage entre EPCI et communes membres du prélèvement comme de l'attribution me semble poser de trop nombreux problèmes. L'architecture ne serait pas sans défaut, mais plus lisible : le FPIC gère la péréquation horizontale entre territoires. L'inégalité au sein du territoire, c'est la DSC communautaire, fusse celle-ci financée par le FPIC reçu par la communauté. Voire sur un assouplissement des systèmes de DSC permettant la mise en place d'une contribution de communes au profit de la DSC communautaire....

Le FPIC peut par contre être un facteur déclencheur d'une « rationalisation » de l'intercommunalité en région Ile de France compte tenu du nombre de communes isolées.

Il y a un effet de taille qui permet de lisser la richesse. Si l'on imagine des fusions d'aubaine en raison du FPIC, une commune riche de 10 000 habitants qui agrège une commune de 100 habitants créera un groupement de 10 100 qui restera riche. Par contre si vous avez un panel de communes de 10/20 000 habitants et qu'à dix communes vous arrivez à 200 000 habitants, la concentration urbaine peut emmener à optimiser le FPIC. Ce sera sans doute bien plus aisé en région Ile de France qu'en province, compte tenu des périmètres intercommunaux actuels.

Faut-il définir un SMIC local ? Je ne vais pas revenir sans cesse aux définitions, mais en caricaturant légèrement, la nécessité d'un SMIC local ne pourrait être que dans la reconnaissance d'un niveau de charges universel, homogène et égal par habitant sur le territoire. Dans ces conditions, il conviendrait d'allouer une somme forfaitaire à l'habitant pour y faire face. Mais n'est ce pas ce que fait la dotation forfaitaire des communes ou toute dotation forfaitaire ?

Par contre, tout est-il décentralisable ? Ce qui relève de la solidarité nationale, comme l'APA ou le RSA, n'a rien à faire dans un budget local à mon avis, sauf à être financé à l'euro près par la solidarité nationale. Que sommes-nous en train de faire : nous décentralisons des éléments de la solidarité nationale et derrière nous faisons de la péréquation pour corriger l'inadéquation locale des moyens aux charges transférées et leur dynamique. C'est absurde.

S'il s'agit de déconcentrer, pour des raisons qui peuvent s'entendre ou s'expliquer, une compétence qui doit par définition être assurée de manière homogène sur tout le territoire nationale alors la compensation doit être intégrale, et surtout annuellement ajustée aux charges assumées.

Par contre, une compétence véritablement décentralisée, c'est-à-dire avec une autonomie de décision, la définition locale d'une politique publique décentralisée doit elle nécessairement être compensée « à l'euro près » ? Au risque de choquer je ne le pense pas. D'ailleurs, « l'invention » de la compensation à l'euro près est récente par rapport à l'histoire de la décentralisation, notamment aux dispositions des années 80. Dres et DDEC, par exemple, dotations « de compensations » des transferts des collèges et lycées étaient à l'origine réparties en fonction de critères évolutifs de situation. Ce n'est que récemment qu'elles ont été forfaitisées...

Evidemment tout ceci renvoie in fine à la question des assiettes fiscales : ce sont elles qui produisent ou réduisent l'inégalité territoriale. La réforme fiscale ne peut donc être seulement un objectif face à la compétitivité des entreprises, elle doit aussi prendre en compte la façon dont elle se déploie sur le territoire et entre « couches » administratives locales.

Il me semble alors que le bloc communal doit disposer d'une fiscalité aisément dénombrable localement et contrôlable. C'est pour cette raison que je tiens à l'universalité des valeurs locatives. Pourquoi pas avec une possibilité de correction locale des bases, de révision locale régulière, modulant des tarifs départementaux régionaux ou nationaux. On pourrait imaginer de transférer aux élus locaux un pouvoir de révision des valeurs locatives de re-sectorisation des quartiers et des tarifs à date régulière.

Je suis plus sceptique quant à une correction par la prise en compte « du marché local », notamment en modifiant les valeurs locatives lors des mutations de logements. Comment expliquer à un locataire que sa TH augmente quand son propriétaire a fait une plus-value immobilière justifiant d'une correction de sa base d'imposition ? Quand on dit que la valeur locative est injuste par rapport à la capacité contributive, ce n'est pas si vrai que cela. Si l'on regarde la distribution revenu habitant / valeur locative moyenne de TH dans les régions, la loi des grands nombres jouant certes, c'est une droite croissante. Pour les départements c'est quasi la même chose mais plus on descend dans le maillage territorial, plus il y a d'inégalités. Elles sont surtout inter-quartiers. Je ne connais pas beaucoup de communes d'habitants très riches avec des valeurs locatives très faibles ou des communes d'habitants très pauvres avec des valeurs locatives très élevées. Traitons la répartition des valeurs locatives par de la sectorisation ou de l'obligation de reclassement. C'est d'autant plus acceptable que l'on irait par ailleurs vers un impôt sur le revenu départemental ou régional qui compléterait lui le système financier de ces deux catégories de collectivités.

Une conclusion ? On a complètement modifié la pratique de la décentralisation dans les dernières décennies, et, peut être, à partir de la rupture de 1993 (déjà sous l'emprise d'une crise des finances publiques) dans le mode de répartition de la DGF des communes. On souhaite toujours plus de « forfait » et toujours plus de péréquation....

C'est le même problème pour les dotations d'investissement à visées péréquatrices mais qui ont été finalement soit supprimées (DGE et ses majorations), soit gelées. Le paradoxe n'est-il alors pas que le FCTVA ait résisté dans sa définition d'origine alors que sa répartition par tête est évidemment largement déterminée

par la situation financière de ceux qui ont une capacité d'investissement. En termes de réduction des inégalités, vaut-il mieux sanctuariser le FCTVA ou la garantie de la dotation forfaitaire ?

La péréquation ce n'est jamais que l'autre façon de mettre en œuvre la solidarité nationale. Dans une République décentralisée, la nécessaire conjugaison entre égalité du citoyen dans l'accès au service public et décentralisation importante de la production de ces mêmes services publics demeure un sujet central, et éminemment politique.

IV-3 Franck Claeys – Association des Maires des Grandes Villes de France
Chargé de mission finances et fiscalité
Entretien réalisé le mercredi 19 octobre 2011.

Sur le projet de loi de finances et notamment son article 58 qui nous concerne plus précisément, nous sommes surpris de voir qu'il existe une différence entre le rapport présenté par le gouvernement le 27 septembre et le projet de loi, notamment sur l'effort fiscal qui n'y figure pas. Or lors de la dernière réunion du groupe de travail au CFL, une majorité s'était dégagée sur ce sujet. Nous ne sommes donc pas pleinement satisfaits du projet et pour cette raison nous porterons six propositions d'amendements.

Le premier amendement, qui n'est pas le plus consensuel consiste à lisser la montée en charge du FPIC sur six années au lieu de quatre. Cela ne bouleverse pas fondamentalement la donne. Le discours dominant est qu'un fonds de 1 milliard est faible par rapport aux besoins de péréquation. Ce qui nous gêne dans ce débat sont l'absence de fixation d'objectifs pour la péréquation ainsi que l'inexistence de clé de lecture de la réforme de la taxe professionnelle. Surtout, le débat s'est engagé, suivant le souhait d'une majorité des membres du CFL, sans que l'on dispose des simulations. Comment travailler sur ces sujets en aveugle, sans pouvoir en mesurer les conséquences. On a vu ce que cette méthode produisait pour les départements et les régions avec le potentiel fiscal. On nous annonce les simulations pour la semaine prochaine alors que la date limite de dépôt des amendements pour la première lecture à l'Assemblée Nationale est dans deux jours. D'après nos propres simulations, on s'aperçoit que, eu égard à la rigidité de la dépense des collectivités locales, un prélèvement de 30 € par habitant, même lorsque vous êtes présumés riches, déséquilibre les budgets. Cet amendement de lissage doit donc permettre de ne pas tuer la péréquation dans l'œuf, ce que pourrait entraîner un fort mouvement de contestation, mais de lui donner un caractère durable. Nous avons également un sous amendement consistant à réintégrer le FDPTP, fonds dont la répartition est très inégale, dans le FPIC car nous ne sommes pas convaincu de la pérennité de la cristallisation. L'idée serait de le réintégrer sur 6 ans ce qui permettrait de compenser le lissage, sans pour autant déstabiliser brutalement les communes éligibles, et donc de garder identique la masse

à répartir des premières années. C'est un point partagé avec l'ADCF mais pas l'ADF.

Les deux amendements suivants sont relatifs à l'effort fiscal pour le reversement. Bénéficiaire de la solidarité nationale ne doit pas se traduire par un cadeau au contribuable local qui serait moins imposé que la moyenne. C'est une question d'équité qui se pose à toutes les échelles de taille. Pour la DGCL prendre l'effort fiscal serait redondant avec la stratification proposé et serait « trop violent » pour les territoires les moins peuplés. Mais même avec la seule prise en compte des strates, la mise en œuvre du FPIC entraîne, comme le montre le rapport du gouvernement, un transfert au dépend des territoires de + 20 000 habitants et un bénéfice pour ceux en dessous de ce seuil. Ce transfert, dont on peut discuter le principe, paraît là réellement trop violent. Au travers de nos deux amendements nous souhaitons privilégier un rééquilibrage par le premier, sans non plus sombrer dans l'excès l'inverse, et satisfaire l'équité par le second. Le problème est qu'il n'y a pas de réel critère de charges pour le reversement. Le revenu est l'autre dimension de la notion de richesse, celle des habitants et non de la personne publique. Nous passons donc à côté du sujet des charges mais nous avons compris que nous n'aurons pas gain de cause sur ce point. En défendant l'effort fiscal, qui est un indicateur synthétique des charges, nous les réintégrons dans le calcul.

Quel serait le fonds pertinent ? Nous sommes pragmatiques. Si nous partons d'une feuille blanche nous arriverons bien sûr à proposer un autre fonds qui sera différent mais le débat n'est pas là. Nous cherchons à déposer des amendements qui suscitent un acquiescement, qui soient votés et qui permettent d'obtenir, non pas le meilleur fonds mais un meilleur fonds. A partir du moment où un point est voté, nous en prenons acte et nous efforçons de l'améliorer.

Le quatrième amendement porte sur le logement social. Nous nous inscrivons en faux avec les thèses consistant à nier le caractère universel de ce critère. C'est un point fondamental pour notre association car le logement social est un enjeu majeur en termes de politique publique. La majorité des acteurs

de terrain dans les communes rurales sont d'ailleurs en phase avec l'activation de ce levier qui permet de répondre au besoin de fixation des populations. La DGCL répond qu'il existe aussi des propriétaires pauvres et qu'il vaut mieux retenir le critère des APL ce sur quoi nous sommes d'accord. Mais elle nous dit également que les fichiers ne sont disponibles que pour les communes de plus de 3 500 habitants. S'il existe réellement des problèmes techniques prenons alors le logement social même si cela crée des contentieux entre communes et Etats quant à sa définition. Est-ce le confort juridico-administratif qui prime ou est-ce le bien fondé politique largement partagé par les élus de tous bords ? Paris-Métropole a fait des simulations sans logement social pour le FSRIF et un certain nombre de villes de seconde couronne, résidentielle mais avec un faible potentiel financier, étaient bénéficiaires alors qu'elles ont un taux SRU extrêmement faible et assument une politique de non construction de ce type de logement. Pour des raisons d'équité, Paris Métropole a du réintégrer ce critère. Ce qui est pertinent pour la région Ile de France s'impose également au niveau national.

Nous entrons ensuite sur des sujets plus techniques. L'amendement suivant porte sur la répartition du prélèvement entre EPCI et communes. La prise en considération de l'AC n'est pas symétrique, elle est bien ajoutée aux communes mais non déduite du produit des EPCI, ce qui désavantage le niveau intercommunal. Il est gênant que des communautés fortement intégrées et particulièrement vertueuses en termes de péréquation intracommunautaire soient pénalisées dans le prélèvement.

Enfin le dernier amendement, plutôt symbolique dans ses effets quantitatifs au niveau macro mais porteur d'enjeux au niveau micro, vise à corriger la double peine subie par les territoires industriels. Ces territoires accueillant des industries lourdes sont perdants avec la réforme de la taxe professionnelle, perte de la dynamique des bases et garantie figée, mais sont considérés comme riches ce qui les rend contributeurs. Il faut leur laisser le temps de digérer la première réforme. La prise en considération de la DC RTP et du FNGIR ne devrait pas être assimilée à celle des composantes de la richesse sur lesquelles la notion de potentiel s'exerce. Nous n'avons pas été suivis mais ne

désespérons pas d'apporter des corrections sur quelques dizaines de territoires d'accueil SEVESO pour lesquelles les garanties pèsent plus de 50% des recettes, en proposant un plafonnement de la prise en compte à hauteur de 50%. L'incidence ne serait que de 2.5 M€. Le plafonnement a été mis très haut car dans un premier temps nous étions partis sur une logique plus simple qui consiste en un écrêtement du prélèvement mais comme nous sommes dans un système d'enveloppe, nous ne voulions pas que cela pèse trop sur les autres communautés.

Nous avons au préalable essayé de faire valoir un double problème de calendrier. Tout d'abord par rapport à la CVAE où nous sommes dans une situation de flou total, l'argument a été balayé au motif que si on repousse on ne fera jamais rien. Ensuite, par rapport à l'intercommunalité. Il y a deux raisons qui auraient justifié un report : un côté malsain à débattre à partir du moment où il va y avoir une lecture tactique de l'article 58 dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), l'inachèvement de l'intercommunalité en Ile de France or le meilleur outil de réduction des inégalités c'est la péréquation de proximité, c'est l'intercommunalité. Plutôt que mettre en place une usine à gaz nationale, n'aurait-il pas mieux valu s'atteler à ce problème.

Vous constaterez donc que nos actions ont une portée beaucoup plus large que la simple défense des intérêts de nos membres même s'ils n'y sont pas étrangers. Les deux axes ne s'opposent pas nécessairement. Si on balaye les différents amendements concernés, prenons le lissage par exemple, on se rend compte que ce sont essentiellement des dizaines de villes moyennes qui seront bénéficiaires. Ensuite sur l'effort fiscal c'est une demande de l'ensemble des associations d'élus. Quant au logement social il est vrai que le curseur bougerait un peu, car plus concentré dans les villes, mais le sujet prioritaire n'est il pas de faire en sorte que ne soient pas bénéficiaires du fonds des collectivités, quelque soit leur taille, qui refusent l'effort national? Pour les territoires industriels enfin, beaucoup de villes moyennes sont concernées. Nous avons une réelle diversité au sein de notre association. Nous essayons d'être le plus représentatif, le plus juste et le plus raisonnable possible.

IV-4 Nicolas Portier / Claire Delpech - Association des Communautés de France

Délégué général – Responsable finances Entretien réalisé le vendredi 21 octobre 2011.

Quand on regarde ce qui avait été déposé dans l'article 63 du projet de loi de finances de l'année dernière (devenu le 125 de la Ldf) et l'article 58 de cette année, on peut constater qu'il y a eu pas mal de chemin parcouru. Pour l'ADCF ce projet de loi va dans le bon sens et il convient de mettre en valeur le travail de concertation qui a été mené notamment au niveau du comité des finances locales. Il reste néanmoins que nous n'avons pas encore vu les simulations individuelles donc savoir qui va payer, les conséquences sur la durée...on peut parier que lorsque chacun aura sa facture à payer, des voix se feront entendre pour remettre en cause le dispositif ou au mieux l'amender. Les associations d'élus ont été assez soudées pour réussir à mener cette réflexion à l'aveugle qui a permis de définir une méthode équitable et des principes justes.

A l'ADCF nous étions favorables à revoir le périmètre de richesse dans une approche assez large sans pour autant intégrer les ressources affectées. Cette répartition ressources affectées/non affectées peut prêter à interprétation comme par exemple sur la taxe de séjour mais nous sommes dans l'épaisseur du trait. Le résultat final nous convient globalement. Fallait-il exclure, comme le demandent certains, le FNGIR ou la DCTP du potentiel fiscal au motif que ce sont des produits historiques et non plus des potentiels ? Nous considérons plutôt, l'effort fiscal historique transformé en compensation ne pesant plus sur le contribuable, qu'il fallait le réintégrer. Il n'aurait d'ailleurs pas de sens de reconstituer un FNGIR à partir des bases historiques car elles ne sont plus mesurées. Il faut regarder les produits réels perçus. Nous aurions néanmoins préféré que soient intégrées les dotations péréquatrices y compris d'intercommunalité pour prendre en compte les rentes historiques, les garanties...Comme cette solution n'a pas été retenue, il conviendra de prendre en compte le FPIC pour le calcul des dotations telles la DSU ou la DNP.

Nous sommes par ailleurs très satisfaits de la grande avancée sur l'agrégation des potentiels au niveau de l'intercommunalité que nous défendions depuis plusieurs années sur fonds de débat sur la DGF territorialisée. Cela pouvait se concevoir de deux façons :

- soit comme un mode de calcul des dotations, les richesses sont consolidées mais chaque

commune et l'EPCI reçoivent leurs dotations selon des règles prédéfinies ;

- soit l'ensemble des dotations est alloué à la communauté charge à elle de les redistribuer à ses membres selon des critères négociés en interne suivant le compromis local.

C'est la première solution qui s'est imposée, temporairement peut-être. L'acquis c'est néanmoins l'agrégation et nous ne voyions d'ailleurs pas comment faire autrement du fait de l'intégration inégal des communautés. Comment définir une commune pauvre si toutes ses charges ont été transférées à l'intercommunalité ? L'intercommunalité avait déjà un rôle péréquateur intrinsèque, la réforme le renforce. De plus, le PFiA est un profond levier pour inciter les communes riches isolées à intégrer une intercommunalité si elles veulent minimiser leur contribution même s'il est moins puissant que la bonification de la DGF.

Il y a deux points durs dans ce débat. Le premier est comment ne pas pénaliser les pauvres des groupements riches et ne pas reverser du fonds à un riche d'un groupement pauvre. Notre proposition est d'exonérer de contribution les communes qui ont un potentiel fiscal inférieur à une moyenne ou celles en DSU et reventiler cette exonération sur les autres membres. Pour les reversements, il appartiendra au conseil de communauté de prendre ses responsabilités.

Le second est relatif aux strates, et donc à l'effort fiscal, avec en ligne de mire le débat sur le bon indicateur de prise en compte des charges. Nous sommes favorables à la prise en compte de l'un ou l'autre de ces critères, strate ou effort fiscal, mais pas les deux. Il faut en effet pouvoir comparer des territoires comparables et ne pas être dans du pur égalitarisme. Certes les communes peuplées sont plus riches que les communes rurales, oui la dépense est corrélée à la richesse mais elles ont aussi des taux plus élevés, un effort fiscal plus fort corolaire de services largement supérieurs. Nous étions dans un écart de charges de 1 à 3 pour la DGF qui est passé ici de 1 à 2, libre au parlement de resserrer encore cet écart sur la base d'évaluations macroéconomiques.

La victoire des ensembles intercommunaux, surtout s'ils vont vers plus de cohérence avec les bassins de vie, permet d'homogénéiser les paliers de charges entre les bassins de vie. Historiquement la péréquation a été établie à partir de strates de population. Mais entre une commune périurbaine de 3 000 habitants tangentant une grosse commune centre qui finance tous les équipements collectifs et une commune de 3 000 ayant des fonctions de centralité, ce n'est pas la même chose. C'est d'ailleurs pour cela qu'avaient été introduites une dotation spécifique DSR-bourg centre pour raffiner le système. Quand on est dans un bassin de vie la logique de centralité existe. Un bassin de vie rural de 6/7 000 habitants n'est néanmoins pas comparable à une communauté urbaine en termes de type de dépenses, de densité... Il faut donc pouvoir approcher cette réalité selon une méthode à la Gilbert/Guengant intégrant charges et produits.

La DGCL arrive avec 6 strates. Dans un système stratifié, les contributeurs sont ceux qui sont en haut de strate. On sait que cela crée des problèmes d'effets de seuils et que les écarts type à l'intérieur de la strate ne sont pas négligeables surtout pour la première strate. De même pour les + de 200 000, le fait qu'il y ait Paris dans la strate exonérerait un nombre important d'agglomérations. Enfin pour les strates intermédiaires, il y a beaucoup de communes riches isolées qui seront fortement contributrices notamment en île de France. La solution logarithmique, qui neutraliserait ces effets de seuils, avait été étudiée au bureau de l'ADCF mais comme ce débat strate/pas strate avait déjà eu lieu dans d'autres associations de collectivités, nous n'avons pas souhaité le rouvrir. Cela se fera peut-être au parlement.

Le calcul selon l'écart à la moyenne et le système par valeur de point nous conviennent car on se donne vraiment un objectif. Mais il ne faut pas que ce qui est pris à Pierre soit redonné à Pierre. Les premières simulations montrent que ce n'est pas le cas : sur le milliard envisagé, le solde net est de 985 M€, cela est dû à la réintégration du PFiA comme critère de reversement. Nous aurions été favorables à affaiblir légèrement le caractère redistributif pour que l'on discrimine les territoires riches, donc gros cotisant, qui ont de grandes difficultés sociales afin d'atténuer la peine des territoires industriels. Par contre nous sommes plus réservés sur les volontés d'introduction d'un critère logement social pour le reversement car de définition difficile :

PLUS, PLAI ? Il y a aussi beaucoup de propriétaires occupants pauvres or ils n'entrent pas dans ce critère alors que leur contribution aux charges de la commune sont identiques. Prendre l'aide personnalisée au logement serait alors plus représentative. Pour dépasser ce débat il faudrait trouver un indicateur qui favorise la mixité mais qui n'existe pas à l'heure actuelle. En tout état de cause, le revenu par habitant, plus médian que moyen d'ailleurs, semble le critère le plus pertinent car bien corrélé aux charges du territoire.

Disposer désormais d'une certaine visibilité sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle nous conforte dans l'approche que nous avons eu de soutenir le maintien du lien commune/entreprises. Quel intérêt les communes auraient-elles eu à développer leur territoire si la CVAE perçue est décollée de leur action. Il faut maintenir un intérêt marginal. La contribution foncière et la taxe bâtie sur les entreprises ont un rendement inférieur à la fiscalité ménage. Il y a plus de gagnants que de perdants dans cette réforme même si politiquement cela peut encore gronder souvent par mauvaise compréhension, volontaire ou non, des mécanismes : une commune qui reçoit plus de fiscalité ménage qu'elle ne perd de fiscalité professionnelle est gagnante bien que cela se traduise matériellement par un flux négatif qu'est le FNGIR. La déformation du panier fiscal ce n'est pas le changement d'assiette de la fiscalité professionnelle mais le fait de récupérer cinq milliards de taxe d'habitation. Certaines collectivités triplent leur surface fiscale...L'enjeu est désormais pour les communes d'accompagner la montée en valeur ajoutée des entreprises.

La réforme de la TP a rendu également indispensable la réforme du FDPTP. Nous n'avons pas compris le gel de ce fonds discrétionnaire et avons demandé à ce qu'il soit réintégré, avec une sortie en sifflet, dans l'enveloppe du FPIC. Sa pérennité n'est pourtant pas assurée et il y a fort à parier qu'il servira à terme de variable d'ajustement des relations financières entre Etat et collectivités.

Pour terminer sur le FSRIF nous souhaitons une articulation entre les deux fonds sans avoir de position prédéfinie sur la priorisation de l'un par rapport à l'autre.

IV-5 Michel Klopfer – Céline Bacharan - Cabinet Michel Klopfer
Entretien réalisé le lundi 7 novembre 2011.

Il est intéressant de se pencher sur l'évolution de l'acronyme du fonds, d'abord FNPRIC puis FPIC pour voir la difficulté du sujet. Le N (national) et le R (ressources) sont des marqueurs du débat qui s'engage. Il aurait tout aussi bien pu s'appeler PICSOU pour péréquation intercommunale et communale de solidarité organique universelle. PICSOU n'est pas un personnage antipathique... Sans plaisanter plus, la péréquation horizontale est nécessaire d'autant plus que les dispositifs de péréquation verticale sont à bout de souffle et ce pour toutes les catégories de collectivités.

Cela fait des années que la DSU aurait pu être réformée et qu'il est proposé de ne plus saupoudrer en concentrant les efforts sur la moitié des communes. Mais les résistances sont puissantes, notamment pour les communes classées entre la moitié et les trois-quarts. Sur la DPU, tous les départements sont bénéficiaires sauf Paris et les Hauts de Seine..

Quand on compare ce qui reste des FDPTP, 419 M€, même réduit aux communes défavorisées, cela reste une fois et demie le montant de la première année du FPIC. Au temps de sa grandeur, le FDPTP atteignait même 900 M€ soit quasiment le montant du FPIC dont le parlement vient d'obtenir un délai de grâce d'une année pour la montée en charge. Les chiffres et l'ambition frappent par leur comparaison.

La péréquation horizontale n'est pas une nouveauté (le FSRIF existe depuis 1991). Il est amusant à ce titre de voir que le FDTP qui était une péréquation horizontale est désormais verticale (puisque adossé à une dotation d'Etat depuis la suppression de la TP).

La péréquation au niveau du bloc communal impose la stratification : il est évident que l'on ne peut pas comparer un territoire de 5 000 habitants à un territoire de 500 000. Dans le système péréquateur français tout est stratifié : la dotation forfaitaire avec son coefficient logarithmique, la DSU s'adressant aux plus de 10 000 et la DSR aux communes de petite taille, la dotation nationale de péréquation a 15 strates.

En revanche, introduire une strate de moins de 2 500 habitants, ne semble pas très pertinent alors que l'on veut supprimer les

intercommunalités de moins de 5 000 habitants et que les communes isolées vont disparaître (*note : la stratification a finalement été supprimée au profit d'un coefficient appliqué à la population, répondant au même objectif mais sans effet de seuil*).

Deux nouveautés conceptuelles introduites dans le FPIC sont par ailleurs à signaler. Tout d'abord, le montant du fonds est fixé a priori ce qui signifie que lorsqu'un territoire paiera moins, un autre paiera plus. Certes les variations peuvent être diluées, étant donné le nombre de territoires mais on peut théoriquement envisager des évolutions du fait d'une très grosse structure qui fasse bouger les lignes, et du fait des regroupements intercommunaux (toutes choses égales par ailleurs, deux territoires regroupés contribuent moins qu'en restant isolés, du fait de la prise en compte de la population dans le critère de richesse). La deuxième nouveauté est que l'on raisonne désormais sur des potentiels financiers agrégés permettant de comparer entre eux des territoires ayant fait des choix fiscaux et institutionnels différents (fiscalité additionnelle, fiscalité professionnelle unique, communes isolées).

Ce qui sera intéressant d'observer à l'avenir, c'est l'efficacité du fonds à corriger les inégalités entre collectivités.

Le texte reste à améliorer sur les modalités de répartition du prélèvement et/ou du reversement FPIC au sein d'un territoire, qui ne tiennent pas suffisamment compte de l'objectif de péréquation (*note : anomalie corrigée en partie dans le texte finalement voté*). Les conditions de décision à l'intérieur du territoire sont alors primordiales mais le texte est encore trop verrouillé du fait d'une unanimité qui peut coûter cher à obtenir. On peut penser que cette position dure est motivée par la crainte qu'une commune riche mais pesante peu dans le conseil puisse se retrouver à supporter toute la charge.

S'agissant des critères de répartition du FPIC, la principale anomalie du projet de loi était la non prise en compte de l'effort fiscal. Cela ferait en effet courir le risque de verser des dotations à des territoires qui n'ont pas besoin, au sens où la faiblesse de leur potentiel fiscal permet quand même d'assumer leurs charges

et de prélever des territoires supposés plus riches, mais qui sont contraints de recourir plus fortement au contribuable pour assumer des charges relativement plus lourdes. La crainte que la prise en compte de l'effort fiscal revienne à récompenser la mauvaise gestion est démentie par les données qui mettent clairement en évidence une corrélation entre population regroupée et effort fiscal. L'effort fiscal a été réintroduit dans la discussion parlementaire mais plafonné à 0.9 alors que certaines strates ont des moyennes au dessus de 1. Cela avantage donc fortement les petites communes et crée une distorsion injustifiée (*note : dans le projet final, l'effort fiscal a finalement été déplafonné, et rapporté à la moyenne nationale*).

Dans l'état actuel du projet, les communes riches d'Île de France s'en sont plutôt bien sorties. Elles pouvaient payer jusqu'à 15% de leurs dépenses de fonctionnement pour le FSRIF, contre seulement 10 % à présent. De plus, le plafonnement des contributions cumulées FPIC et FSRIF, initialement fixé à 15 % des ressources fiscales composant le potentiel fiscal agrégé a été abaissé à 10 % par les parlementaires. Cette moindre contribution liée au plafonnement se traduira inévitablement par le relèvement des contributions acquittées par d'autres territoires (puisque l'on raisonne sur une enveloppe déterminée a priori). Ce plafonnement va sans doute refaire débat à l'avenir...

Sur la pertinence du nouveau potentiel fiscal, intégrant les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle, il ne semble pas choquant qu'à partir du moment où les collectivités encaissent une dotation, DCRTP, FNGIR, quand bien même elle compense une ancienne fiscalité, que cela soit le produit réel de la dotation qui soit pris en compte et non un potentiel recalculé. La collectivité perçoit bien la recette au taux qu'elle pratiquait, et cette recette est garantie (alors qu'un produit fiscal diminue en cas de perte de bases taxables). Par ailleurs, les collectivités dont le taux était inférieur à la moyenne nationale ne pourront plus l'augmenter. Il ne serait donc pas juste de valoriser ces ressources à un taux moyen qu'elles ne pourront plus jamais atteindre. Faut-il casser le thermomètre ou essayer de

d'améliorer le dispositif de péréquation ? Il semble difficile à long terme, de corriger artificiellement des indicateurs pour essayer de faire que cela change sans que rien ne change c'est-à-dire avoir la même chose qu'avant alors que l'on a plus la même chose qu'avant...Enfin, la mesure de la richesse fiscale doit être fondée sur des ressources libres d'affectation. Il est donc logique de ne pas intégrer le VT et la TEOM pour lesquels il y a des charges en face qui sont très loin d'être couvertes.

L'administration s'est néanmoins prémunie contre les effets du nouveau potentiel financier en bordant les variations de dotations : elles ne peuvent pas progresser de plus de 20% et perdre plus de 10%.

Un débat intéressant est de savoir s'il fallait intégrer les dotations péréquatrices d'Etat dans l'indicateur de richesse. Cela n'a pas été retenu mais deux discours peuvent se justifier. D'un certain côté, il semble juste d'intégrer ces dotations dans la mesure de la richesse dans le cadre de la mise en œuvre d'un mécanisme de péréquation horizontale, complétant les mécanismes de péréquation sur dotations d'Etat. D'un autre côté si on prend ces dotations péréquatrices, des collectivités pauvres comme le département de la Creuse pourraient avoir des potentiels financiers au dessus de la moyenne...

Fallait-il territorialiser la CVAE ? La question est de savoir si elle est un impôt local ou pas. Dans le premier cas oui, dans le second, si c'est une dotation adossée à un impôt elle peut être répartie différemment. Une des raisons de la territorialisation de la CVAE découle aussi de la possibilité de lui appliquer les exonérations liées aux zones d'implantation des établissements et du fait que l'évolution de la fiscalité est corrélée au développement du territoire permettant de maintenir le lien avec les entreprises et compensant les charges qui ont été investies pour leur accueil. Ce n'est néanmoins pas sans poser de difficultés qui pourraient apparaître à l'usage comme la volatilité des effectifs ou les effets de la révision des valeurs locatives (les bases de CFE comptant pour un tiers dans la territorialisation de la CVAE).

IV-6 Jean-Christophe Moraud / Sandy Fréret - Association des Départements de France
Directeur général- Chargée de mission finances
Entretien réalisé le jeudi 10 novembre 2011.

Lorsqu'a été lancée la réforme de la TP, on savait forcément que l'on allait avoir un problème et que la donne serait changée pour deux étages de collectivités. Nous n'avons plus du tout de fiscalité pour les régions et marginalement pour les départements. Ces catégories perçoivent désormais des produits. Les indicateurs ordinaires dont nous usions depuis la fin des années 70, potentiel fiscal, effort fiscal, n'ont plus de pertinence sauf pour l'étage intercommunal. Cet aspect de la réforme a été totalement occulté par Bercy et la question n'a pas été posée en 2009. Les deux années suivantes ont été des temps de réflexion pour la mise en œuvre de nouveaux indicateurs et ce qu'on allait y mettre dedans. J'ai été assez surpris de voir des fluctuations importantes par rapport aux réflexions s'appuyant sur les travaux de Guengant et Gilbert. Ce qui est prôné dans le cadre du CFL est assez différent de ce qui avait été préconisé à l'époque en pure théorie économique.

Du côté de l'ADF, nous avons commencé à travailler dès le printemps car nous sentions venir le coup d'un débat concentré sur la sphère communale-intercommunale plutôt que départementale ou régionale. C'est certes plus facile d'avoir un échantillon représentatif et manageable à partir de 100 départements que 36 000 communes. Cela nous a permis de voir que la réforme produisait des effets qui n'avaient pas été décryptés du fait de la masse des données et la complexification causée par la stratification. Nous sommes donc allés présenter très précocement les résultats de nos travaux aux présidents et rapporteurs des commissions des finances de l'assemblée, à la DGCL. L'ADF a également joué un rôle discret au Sénat lors d'une audition par l'ancienne commission « finances » qui travaillait sur la péréquation et avait voulu créer un indicateur embrassant toutes les ressources ordinaires des collectivités. Les membres avaient envisagé, à l'aveugle, un potentiel financier corrigé en y adjoignant les dotations de péréquation verticales (DSU/DSR). Des réserves avaient alors été émises sur l'idée de faire de la péréquation sur la péréquation car cela aurait causé des effets renversants. Heureusement, cette mesure semble avoir été abandonnée.

La DGCL, concentrée sur la strate communale, n'a pu fournir de simulations pour les départements. Nous avons procédé à nos propres calculs selon divers scénarii qui ont montré des modifications de classement très importantes pour certains départements. De même Bercy n'a communiqué les données définitives de CVAE que fin novembre 2011.

Dans toutes les hypothèses retenues, l'effet DCRTP/GIR a un impact non négligeable sur le classement de la richesse du fait de la captation des taux réels historiques. Régler ce problème de basculement du potentiel vers le produit aurait nécessité de faire un travail de nettoyage des indicateurs qui avaient été progressivement pervertis et ainsi revenir à une certaine pureté théorique. Pour les mécanismes importés, il reste acceptable d'intégrer la CVAE et le GIR, qui est un solde, mais pas la DCRTP qui capte ces taux historiques et dévoie la notion. Comme il est impensable de déboucler la réforme de la TP, il ne semble pas possible de revenir sur ce nouveau calcul de potentiel financier ce qui, du fait des transferts évoqués, nécessite la mise en œuvre de garanties qui pèseront à l'avenir sur le système.

En début 2010 la DCRTP était « tarée » à 800 M€ or, en réalité, les dernières notifications approchent les 3,4 milliards. La réforme coûte donc très cher à l'Etat qui voulait sortir de la fiscalité locale TP mais y est entré de nouveau. Un point d'inquiétude concerne en outre le comportement de la CVAE et son élasticité à la conjoncture. Il avait été vendu un impôt stable adossé à la richesse, au PIB, ce qui est en partie faux car n'intègre pas le PIB non marchand qui a un effet d'amortisseur à la baisse ou ralentisseur à la hausse. Nous avons pu constater par exemple que lorsque le PIB industrie diminue de 1 point de plus que le PIB global, il remonte plus lentement que ne met le PIB global à se repentifier.

Sur la prise en compte des charges dans la péréquation il ne faut pas mélanger les choses. Il ne faut pas mêler un indicateur de charges pour déterminer l'éligibilité et un autre pour la redistribution des produits. Pour cette dernière il faut prendre en compte la richesse et les charges. Les élus ont bien distingué ces deux étapes tant pour le fonds CVAE que celui DMT0.

Dans l'exemple de la Seine St Denis que vous citez, il faut voir que ce département a des « inputs » et « outputs » considérables. Il est certes contributeur net, car il se développe fortement sur un plan économique, mais bénéficie par ailleurs d'un certain nombre de mécanismes de redistribution. N'oublions pas le poids de l'histoire qui est tel que la péréquation ne peut pas corriger tout et tout de suite. Il n'en reste pas moins que la péréquation est un sujet dissensuel sauf pour deux départements, Paris et les Hauts de Seine, où personne ne discute le fait qu'ils soient contributeurs. Pour la redistribution vous pourrez constater que plus il y a d'intrants dans la formule de calcul, plus les effets discriminants tendent à s'atténuer voire s'annuler. Il y a donc une forme de statu quo qui rend les choses soutenables pour tous...

Sur le mécanisme de réserve des DMTO, c'est sans doute une bonne intuition mais nous sommes un peu embarrassés à l'ADF. En 2009, c'est la deuxième crise majeure que nous connaissons sur les DMTO sauf qu'en 1993, l'Île de France avait été épargnée. Mais la crise de 2009 a mis à mal beaucoup de départements. Une trentaine souffrait déjà car ils avaient mis en œuvre des plans de renouvellement importants du fait de besoins en routes et en équipements dans un contexte de ressaut démographique. Sur 2009/2010 nous avons une variation de 60% qui touche tous les territoires. L'intuition est donc bonne car cette mesure permettra de lisser la volatilité. Par contre nous craignons, à terme, une reprise en main par la direction du budget du fait d'une absence de compte d'affectation spécial.

Le FDTP a été un des sujets les plus difficiles à traiter depuis 2009. A partir du moment où la logique base taux disparaissait avec une déterritorialisation de la TP, il n'y a plus d'établissement exceptionnel or ce sont ces établissements qui alimenteraient le fonds. C'était un des rares systèmes de péréquation horizontal. Les conseils généraux sont attachés au maintien du fonds. Seule la part « communes défavorisées » a été préservée.

Le versement n'est pas aussi discrétionnaire à ce qu'une certaine vulgate veut faire croire car il est encadré par le code général des impôts et les critères sont relativement similaires à ceux de la péréquation verticale. Il y a par ailleurs une délibération du conseil général donc une régulation politique. Certes il n'est pas toujours distribué de manière rigoureuse et le contrôle qui en est fait par les préfetures l'est encore moins mais cela fonctionne in fine plutôt bien.

Si l'on fait de la péréquation, il convient d'être sur les critères les plus purs, objectivables possibles. Lorsque l'on parle de réduire les inégalités, on se concentre sur les aspects techniques or la réponse est de nature politique. La question de fond est la définition du concept d'égalité. Les experts en aménagement du territoire considèrent que les inégalités se sont réduites ces 25 dernières années sur le plan territorial de manière assez significative. En revanche, on a vu apparaître de nouvelles inégalités principalement sociales au sein des territoires. Quelles inégalités veut-on corriger ? La vérité des années 50 n'est plus celle des années 2000. Si l'on distingue les dotations passives, photographie des inégalités historiques et les dotations actives qui varient en fonction de votre situation intrinsèque, il ne semble pas illogique de racler sur les premières pour abonder les secondes. C'est une manière de prendre en compte les mutations.

La réforme de la TP montre d'une manière crue le phénomène de concentration de la richesse sur l'Île de France et quelques grandes agglomérations. Dans ces espaces, la richesse n'est pas non plus répartie de manière homogène mais par noyaux. Faut-il dès lors racler, écrêter les zones les plus actives, les plus créatrices de valeur ajoutée pour redistribuer à des zones qui sont des vides d'hommes ?

Personne ne met donc les mêmes objectifs derrière le terme de péréquation ce qui rend difficile l'établissement d'un consensus.

IV-7 Olivier Landel - Association des Communautés Urbaines de France

Délégué général

Entretien réalisé le mardi 29 novembre 2011.

A titre personnel la façon dont cette réforme a été engagée n'est pas la bonne. Elle a distrait l'attention d'autres sujets liés plus importants. Les allègements de charges de TP aux entreprises largement supérieures à ce qui été prévu ou la « péréquation » gérée par ERDF pour les syndicats d'électrification représentent des montants plus importants. A cela s'ajoute un danger évident que demain, quelque soit la couleur politique des futurs dirigeants de ce pays, cela ne facilite le défaussement de l'Etat de ses responsabilités en termes d'équilibre territorial. Une fois que cela été dit et que le projet de loi va être voté, deux stratégies s'ouvrent à nous. Soit l'on continue à contester, ce qui n'est pas productif, soit on essaye de limiter la casse tout en faisant passer un certain nombre de messages pour les futures étapes.

Le premier est que mettre en place une péréquation sans fixer d'objectifs préalables n'a pas beaucoup de sens. Cette question a été posée à plusieurs reprises sans obtenir de réponses. Chacun s'est fait sa propre image des inégalités mais est-ce un ressenti, une réalité objective ? Quelles inégalités veut-on réduire prioritairement et à quel niveau ? Est-ce le revenu des citoyens, la répartition économique, l'ensoleillement, la qualité de l'eau ou de l'air ? Il aurait fallu se mettre d'accord préalablement sur une vraie définition des objectifs mais personne n'a voulu rentrer dans cet exercice. Deuxièmement la mesure actuelle de la richesse, le potentiel, fiscal ou financier, n'est pas pertinente car décalée voire mauvaise traduction de ce que l'on peut vouloir corriger des inégalités comme les poches de pauvreté, les difficultés d'aménagement liées à la géographie ou les difficultés liées au développement économique.

Le fait de ne pas avoir mis les choses à l'endroit fait que l'on aura un système qui sédimentera un certain nombre d'insatisfaction que l'on essaiera ensuite de corriger. Il sera en conséquence remis en cause tous les ans pour finir en cuisine permanente comme dans le cas de la DGF. Il y avait une autre façon de s'y prendre en ayant par exemple des fonds ciblés en fonction d'objectifs quitte à admettre que le montant total des dépenses et des recettes pour un fonds donné se compensent en permettant d'être contributeur et bénéficiaire.

De mon point de vue, l'essentiel de la solidarité devrait se faire en « poupées russes » et non pas en parallèle. La première solidarité doit être intracommunale puis intercommunale, régionale puis nationale. Les différents fonds actuels peuvent s'opposer car ils ne sont pas construits avec la même vision, la même finalité. Un système étagé où chaque niveau de responsabilité gère son propre lissage aurait été préférable et aurait permis de dégager un consensus plus large.

On ne prend pas en compte dans nos représentations mentales de ce que sont les territoires le fait que certains endroits supposent plus de charges, nécessitent de répondre à plus de besoins. Dans les villes, il y a la concentration urbaine qui entraîne un coût de service spécifique. On oublie trop souvent, ou on fait semblant d'oublier, qu'il y a également un coût lié à l'attractivité. Les services proposés par la ville profitent aux habitants bien au-delà de ses frontières administratives tout comme la valeur ajoutée qui y est produite se déverse bien au-delà du territoire. Le système mis en œuvre ne prend pas assez compte de cette dimension et aura donc plus d'effets pervers que d'avantages.

La réforme de la TP rebat les cartes de la répartition de la richesse potentielle future mais on la prend pour prétexte pour mettre en place un système de péréquation qui lui est bâti sur la richesse telle qu'elle était avant cette réforme. Si on avait voulu être juste avec la réforme de la TP, il aurait fallu mettre en place un FNGIR indexé (sur le PIB probablement) ce qui aurait permis de maintenir un pouvoir d'achat aux collectivités qui ont perdu du levier fiscal. On aurait ensuite pu construire un système de péréquation à peu près acceptable. Au lieu de cela c'est la triple peine. Non seulement vous perdez en dynamisme, deuxièmement votre FNGIR est gelé et on sait comment cela va se terminer, enfin on inclut dans votre potentiel fiscal une richesse qui va disparaître. Il fallait maintenir coûte que coûte le lien entreprise-territoire pour la CVAE. Un retour financier sur l'énergie mise à accueillir les entreprises, notamment industrielles, est indispensable à défaut il y a risque de désengagement en faveur de l'accueil de résidents ou des services. Nous avons déjà pu constater ce phénomène.

J'avais défendu à l'époque, quitte à avoir une assiette nationale, une redistribution entre niveaux de collectivités au prorata des produits antérieurs.

Avec les associations d'élus, nous avons travaillé ensemble jusqu'à un certain stade. Certaines divergences sont apparues au fur et à mesure. Nos positions sont restées très proches de celles de l'association des grandes villes et villes et banlieues. Il faut également souligner un gros travail préalable, entre techniciens, avec la DGCL. Après, une fois que ces idées sont dans l'engrenage parlementaire, il est très difficile de tenir. Sur la question de la nécessité ou non de disposer de simulations, il est possible de dire que si le travail se réalise sur les objectifs, sur des choix politiques, il est préférable de ne pas en fournir mais comme on est rentré directement dans des considérations techniques (PFiA...), dans la cuisine donc, il vaut mieux avoir la recette. Cela pose néanmoins la question de l'autonomie des collectivités. Nous n'avons pas besoin des tableaux de résultats, nous savons les calculer nous même mais il nous est indispensable que l'administration nous communique les données de base. Par exemple sur la CVAE il n'y a aucun moyen d'en contrôler la localisation.

Pour le débat parlementaire notre priorité était que la reconnaissance de la charge liée à la taille soit comprise et démontrée. L'égalité ce n'est pas la même somme pour chaque français. La façon la plus lisible de défendre cet objectif, sans rentrer dans le débat sur les charges qui aurait duré quinze ans, était de stratifier. Le deuxième objectif était la prise en compte de l'effort fiscal, que l'on soit bénéficiaire ou contributeur. Notre première concession a été, pour gagner les strates, d'accepter de ne pas faire de péréquation à l'intérieur des strates mais globalement. Cette péréquation inter strates n'aurait pourtant pas été illogique car les grosses collectivités sont vectrices d'attractivité et de développement et cela bénéficie aux territoires aux alentours. Il faut une cohérence d'ensemble. Si l'on croit au renforcement des métropoles, à la stratégie de Lisbonne, aux effets d'agglomération, il faut aller au bout du raisonnement. Enfin, notre troisième priorité était la prise en charge des poches de pauvreté en prenant non le revenu moyen mais un rapport entre déciles pour favoriser les collectivités qui ont les plus pauvres d'entre les plus pauvres. Il n'est pas normal que des communes éligibles à la DSU

soient contributrices. Plutôt qu'un mécanisme les exonérant pour reporter la charge sur les autres communes membres, une meilleure pondération en faveur du revenu aurait été plus efficace d'où un des amendements déposés dans ce sens. De même nous proposons de mettre en réserve 50 M€ qui permettront de corriger les aberrations qui ne manqueront pas d'apparaître.

Si l'on revient plus précisément sur l'adoption par le Sénat d'un amendement de déstratification en remplaçant les strates par une pondération logarithmique, c'est-à-dire créer une infinité de strates, c'est positif pour supprimer les effets de seuils mais présente un risque car un décret en fixera les modalités. Il conviendra d'être extrêmement vigilant sur les bornes. Si on prend la même courbe pour le FPIC que celle pour la dotation de base, on verra toutes les grandes agglomérations qui deviendront contributrices de manière massive. C'est donc aux élus d'écrire la formule.

Sur le FSRIF, l'ACUF n'a pas exprimé de position mais il existe un sentiment général sur l'organisation de l'Ile de France. Nous sommes très pénalisés par l'absence d'intercommunalité qui entraîne des écarts de richesse qui sont beaucoup moins lissés que ce que nous avons su faire dans nos agglomérations. Surtout l'intercommunalité quand elle s'est développée s'est faite entre semblables : pauvres entre eux et riches entre eux. Après, beaucoup des débats nationaux sont pollués par un biais Ile de France et ce pour des raisons pratiques. Les élites ou experts vivent à Paris et ne connaissent pas, plus, suffisamment les évolutions de ces dix dernières années dans les territoires et projettent une vision de la ville qui n'est pas la réalité vécue dans les grandes agglomérations.

Les communautés urbaines, établissements publics très intégrés, ont réellement pris en charge la solidarité entre leurs communes. Pour l'intercommunalité plus jeune, communautés d'agglomération, communautés de communes, on reste dans l'entre deux. La solidarité territoriale ne joue pas à plein s'il n'y a pas une impulsion qui vient de l'Etat. Ma vision de l'intercommunalité est une intercommunalité mure qui assure sa propre péréquation interne sans avoir besoin d'injonction du pouvoir central.

IV-8 Philippe Laurent - Association des Maires de France

Président de la commission des finances, membre du CFL. Entretien du 1^{er} février 2012.

L'AMF a toujours défendu dans ses motions, dans ses congrès cette idée de péréquation. Cela fait partie de sa culture. Le problème de la péréquation est que l'on peut mettre ce que l'on veut derrière ce terme et que chacun se considère plus pauvre que l'autre. La richesse est une notion relative. Comment définir un riche et un pauvre ? J'avais écrit un article dans la revue « pouvoirs locaux » il y a quelques années pour montrer que la péréquation ne se résume pas à l'aspect financier et dans le niveau des dotations mais qu'elle peut s'exercer selon différentes modalités : quand un département subventionne des communes, il fait de la péréquation, l'aménagement du territoire c'est de la péréquation, quand l'Etat a des projets territorialisés c'est également de la péréquation. Quel est l'objectif ? Est-ce assurer à chaque point du territoire un niveau minimum de service, un commissariat ou un médecin à proximité ? Il est difficile de traduire ce concept de manière scientifique, les formules mathématiques n'embrassant pas la complexité dans sa globalité.

Il y a ensuite la spécificité des territoires ruraux qui s'estiment plus pauvres que ceux plus peuplés. Sans en faire des lois générales, les petites communes ont souvent un effort fiscal plus faible mais aussi des intrants moins coûteux, les terrains y sont moins chers par exemple. La contrepartie étant un moindre service. Cela renvoie aux débats sur la densification. Pour avoir des services moins chers et plus nombreux, il faut plus de monde or les habitants sont rarement favorables à une modification de leur cadre de vie....

La suppression de la TP a fait que les inégalités de ressources ont été accentuées ce qui a rendu indispensable une correction. La grande différence entre la péréquation verticale et horizontale est que la seconde ne passe plus par le budget de l'Etat. Les élus sont donc plus libres pour fixer les critères. L'article 125 de la loi de Finances pour 2011 était malheureusement à cet égard trop précis alors qu'il visait à lancer le débat, et dégager un consensus, même si in-fine c'est le gouvernement et le parlement qui tranchent. Surtout, en se concentrant beaucoup sur ce sujet - on ne parle finalement que de 150 M€ en 2012 -, les discussions portent moins sur d'autres sujets tout aussi majeurs comme la création d'une agence de financement...

A l'AMF, à partir du moment où c'est de l'argent du bloc local qui est en jeu, il est normal que nous soyons en première ligne sur ces sujets même si nous ne sommes pas les seuls. Nous collaborons évidemment avec les autres associations spécifiques des villes, petites, grandes, moyennes, rurales et urbaines. C'est utile, car elles peuvent porter des messages plus rapidement étant plutôt homogènes dans leur composition. Certaines se sont d'ailleurs historiquement créées en réaction à une certaine lourdeur de l'AMF parfois jugée trop institutionnelle, mais in-fine l'AMF reste le toit commun. Les réunions ont été d'ailleurs très cordiales. Nous avons également beaucoup de rapports avec les commissions des finances des assemblées. C'est une très bonne expérience car l'élaboration du texte a été exemplaire. C'est une bonne illustration de ce qui pourrait être fait plus souvent dans biens d'autres domaines.

Sur le FPIC nous avons donc pu travailler en bonne harmonie en créant une commission commune qui s'est réunie à 5 ou 6 reprises, des messages étant ensuite transmis au CFL. Comme le monde des finances locales est un microcosme, tout le monde se connaît et se respecte, chacun prend en compte les marges de manœuvre et les contraintes de l'autre, ce qui facilite les échanges même s'il ne faut pas négliger les postures. Dans ce genre de discussion, cela se crispe toujours sur deux ou trois points qui ne sont d'ailleurs pas forcément les plus importants. Cela ne fait certes pas l'objet du « 20 heures » mais la presse spécialisée peut s'en emparer. Elle en fait alors parfois un objet de polémique alors que ce n'est pas comme cela que c'est ressenti en interne. C'est la loi du genre.

Ainsi par exemple les strates ont été un point de divergence mais assez rapidement une contreproposition plus consensuelle avait vu le jour avec le mécanisme logarithmique qui a été repris par le Sénat. Ce n'est d'ailleurs pas étonnant car les sénateurs comme Pierre Jarlier, artisans de l'amendement, ont été actifs aux travaux du CFL. Dès lors qu'il y a un point de blocage il y a obligation de s'en extirper pour ne pas pénaliser l'ensemble du dispositif, cela facilite donc la recherche de solutions. Si cela n'aboutit pas nous savons que l'Etat tranchera en dernier recours donc autant l'éviter.

Au mois de mars, nous réactiverons notre comité inter-associations pour évaluer les premières conséquences de la loi, identifier les cas aberrants et suggérer des évolutions. Nous proposerons qu'il

y ait également des réunions de bilan au sein du CFL avant la production du rapport prévu par la loi. Nous n'éviterons pas pour autant qu'un contributeur, d'autant plus s'il a des capacités d'expression, puisse défendre sa propre position.

Il y a un point très important à souligner. Nous avons résisté très longtemps aux simulations car quand un élu les demande c'est souvent pour déterminer sa position en fonction des intérêts qu'il représente. En accord avec Gilles Carrez, nous avons donc convenu de nous en tenir aux principes. Les simulations sont arrivées tardivement, ce qui a facilité le débat de fond.

Un autre élément d'incompréhension, surtout pour les non initiés, était de croire que ce fonds national de péréquation allait régler tous les problèmes notamment ceux des banlieues pauvres. Pourtant, il n'est pas fait pour cela, mais pour égaliser progressivement dans le temps les inégalités « originelles ». Les cas particuliers dans une situation structurellement difficile doivent être réglés par la politique de la ville.

La mesure de la richesse a aussi fait l'objet d'un compromis. Nous étions quelques-uns, et nous ne l'avons pas emporté, à souhaiter une définition de la richesse la plus large possible en intégrant tant les dotations verticales, les divers produits du domaine ou encore les versements pour dépassement du plafond légal de densité et certaines taxes affectées comme la taxe de séjour.

Sur le potentiel fiscal agrégé, ce n'est pas encore complétement réglé. Nous avons demandé un fonds unique en segmentant les communes et les intercommunalités. Cela a été balayé rapidement car jugé trop compliqué ce qui est étonnant car pour pouvoir calculer le PFiA, il est nécessaire de disposer des potentiels financiers des communes. Il faudra donc voir lors de l'évaluation si cela ne crée pas de distorsions, notamment des communes pauvres d'intercommunalités riches qui se retrouveraient à payer et des communes riches dans des intercommunalités pauvres qui seraient exonérées de l'effort commun. Pour la DGCL cela n'arrivera pas, mais je n'en suis pas convaincu. Je le constate déjà dans ma propre communauté d'agglomération. L'exclusion des 150 communes éligibles à la DSU-cible est aussi le fruit d'un compromis mais nous réintégrons de ce fait les effets de seuils qu'il faut pourtant absolument éviter. Lorsque l'on voit les montants qui peuvent être en jeu, dans ma commune, c'est un demi-point d'impôt en 2012 et 3 points à la fin de la période de lissage, cela représente un enjeu non négligeable. Les effets de seuils sont dramatiques car ils perturbent la lisibilité du système et nécessitent aussi la mise en place d'amortisseurs en cas de sortie du dispositif. Une solution serait une double alimentation par les communes et intercommunalités. Il faut donc encore une fois évaluer l'ampleur pour pouvoir ensuite corriger les effets pervers.

Sur la prise en compte des charges et les critères subséquents, je suis plutôt réservé sur l'idée qu'une commune qui accueille un nombre important de logements sociaux soit forcément une commune avec des besoins de gestion municipale plus importants que les autres. Si par exemple vous disposez de bases industrielles, il n'y a pas de souci de financement. L'école maternelle ou élémentaire ne m'apparaît pas coûter plus cher pour un habitant de logement social que celui d'un pavillon. Les copropriétés dégradées sont à ce titre un marqueur plus fort. Je peux également citer l'accompagnement des personnes âgées. C'est pourquoi le revenu par habitant est un critère finalement intéressant, que j'ai pour ma part défendu.

La prise en compte de l'effort fiscal correspond à la position de l'AMF. Certains membres du bureau ont pu marquer leur réserve au motif de ne pas encourager la pression fiscale. Sa disparition entre le rapport du gouvernement et le projet de loi de finances, avant réintégration par amendement, est probablement dû à un arbitrage du gouvernement qui ne voulait pas récompenser les « mauvais gestionnaires » car dans la vulgate actuelle : effort fiscal = impôts élevés = mauvaise gestion. La définition de la mauvaise gestion devrait plutôt se baser sur le rapport impôts / qualité et quantité du service rendu. La structure communale ne coûte pas cher contrairement à ce que l'on dit.

Pour le FSRIF, il y a eu un très beau travail au sein de Paris Métropole. Le seul point noir concerne le plafonnement passé de 15 à 10% des dépenses de fonctionnement. Cela peut avoir des conséquences très fortes de faire financer le système par d'autres. Une analyse plus fine sera absolument nécessaire, car on décèle déjà des effets pervers.

EN GUISE DE CONCLUSION

2012 : une occasion rêvée pour réussir la réforme des finances locales

Il vient d'être fêté les 30 années de cette réforme institutionnelle majeure qu'a été la décentralisation notamment par la formalisation d'un réel pouvoir financier concédé aux élus locaux. En comparant la photographie jaunie des lois de 1980 au cliché numérique de la réforme de la fiscalité locale de 2010, on peut se demander si cette période florissante n'aura été qu'une parenthèse dans l'histoire des finances locales. A contrario, la réforme de la taxe professionnelle, dont toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées, peut constituer un point d'appui pour une modernisation en profondeur.

Entre les espoirs offerts par la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale et la réalité de l'acte II de la décentralisation, le retour du balancier a été brutal. La décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2009 est révélatrice de ce renversement de conception. En précisant qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la constitution, ni d'aucune disposition de nature constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale, cette dernière a été enterrée au profit d'une autonomie financière qui n'est qu'une liberté de dépenser. Il est vrai que la fin du rêve d'autonomie fiscale avait déjà été actée dans la loi organique du 29 juillet 2004 disposant, pour la définition des ressources propres, que la loi détermine « par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Cette nouvelle doxa va ainsi à l'encontre de l'esprit de la décentralisation car l'autonomie fiscale est la seule voie qui permet de préserver une réelle responsabilité au niveau local et un niveau effectif d'autonomie de décision.

Un financement local équilibré doit pourtant reposer sur deux jambes solides : une jambe fiscale facteur de responsabilisation et marqueur des préférences locales en termes de consommation collective et une jambe de financement national afin d'assurer tant un socle universel de service public qu'un objectif majeur d'équité pour compenser les écarts de richesse. Sans accoucher d'un système unijambiste, les récentes évolutions n'en ont pas moins créé un régime boiteux. Pourtant quelques ajustements substantiels permettraient, sans révolutionner le cadre actuel, de répondre aux attentes des citoyens et de leurs représentants locaux.

Les principes d'une fiscalité locale moderne

Une fiscalité locale moderne et acceptée devrait reposer sur trois principes directeurs :

- 1) la pertinence de l'assiette : l'impôt local étant aussi la contrepartie du service public, il doit être citoyen et économique, adossé aux réalités territoriales ;
- 2) l'universalité et l'équité : si personne ne peut être totalement exonéré de l'effort commun, celui-ci doit être aussi fonction de la capacité contributive de chacun ;
- 3) la responsabilité et la lisibilité : spécialisation réelle de l'impôt pour savoir qui paye quoi, et existence d'un lien fiscal entre tout prélèvement et l'effort demandé aux ménages, garant de la responsabilisation des décideurs par la « douleur » que la contribution occasionne à l'électeur redevable.

Force est de constater que ces trente années de réformettes sédimentées se sont trop souvent éloignées de ces principes.

Faute d'une rénovation de l'assiette, les crises à répétition de la fiscalité locale ont été désamorçées grâce à une accumulation d'allègements financés par l'Etat¹¹¹. Ces dégrèvements et compensations ont conduit à concentrer sur une minorité l'impact de l'impôt local résiduel, tout en demeurant aveugle

¹¹¹ Cette prise en charge par l'Etat représentait encore 18.8% en 2011 après un pic de 26.3% en 2008 (source jaunes 2012).

au regard de la capacité contributive des ménages concernés au point que la fiscalité directe locale demeure régressive par rapport aux revenus pour la moitié la plus riche des foyers fiscaux¹¹².

Pour autant, bien que gâchée par la fin de la modulation du taux et une diminution globale du produit (payée d'une aggravation de l'endettement public), le remplacement de la taxe professionnelle par une contribution économique enfin assise sur la valeur ajoutée (CVAE) n'est remis en cause par personne.

Un des effets collatéraux heureux de ce séisme de 2010 a été une première ébauche de spécialisation, mais qui reste trop partielle.

La reconfiguration du panier fiscal territorial relance utilement la problématique de la spécialisation.

C'est la loi de finances du 30 décembre 2009 qui apporte ce premier mouvement de spécialisation. Ainsi la contribution foncière des entreprises (CFE), la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) sont désormais affectées à une unique catégorie de collectivités. Par comparaison, le tableau ci-dessous reprend les autres impositions¹¹³ dont l'assiette reste partagée entre les différents niveaux.

	Bloc communal	Dpt	Régions	TOTAL
TFPB entreprise	3,4	2,5		5,9
TFPB ménage	10,1	7,6		17,7
CVAE	3,6	7,5	3,8	14,9
IFER	0,4	0,2	0,6	1,2
TLCFE	1,0	0,5		1,5
	18,5	18,3	4,4	41,2

Pour donner du sens à cette première évolution une nouvelle étape de spécialisation¹¹⁴ peut être proposée. Elle doit être construite à hypothèse d'iso-recettes pour ne pas interférer avec la problématique de l'équilibre global des finances publiques et conserver l'équilibre entre ménages et entreprises. Surtout, elle permet de redonner des marges de manœuvre aux collectivités qui ont été privées du levier des taux.

	Bloc communal	Dpt	Régions	TOTAL
TFPB entreprise	5,9			5,9
TFPB ménage	17,7			17,7
CVAE		11,1	3,8	14,9
IFER	0,6		0,6	1,2
TLCFE			1,5	1,5
TDR		5,7		5,7
TH	-5,7			-5,7
Ajustement		1,5	-1,5	0,0
	18,5	18,3	4,4	41,2

Au bloc communal reviendraient des impôts indiciaries enfin rénovés grâce à une révision des bases foncières rendue possible par son renvoi à l'initiative locale (TH/TF/CFE). La réforme des valeurs locatives commerciales peut en être la première étape. La taxe foncière sur les propriétés bâties payée par les ménages lui serait donc transférée ainsi que celle des entreprises et l'IFER collectés au profit des départements. Si le lien entreprises/communes doit être maintenu pour des raisons évidentes d'incitation au développement et de compensation des externalités négatives, il est préférable qu'il le soit par le biais des impôts indiciaries (CFE/TFB) plutôt que par une cotisation valeur ajoutée difficilement localisable sur la maille communale.

L'échelon départemental récupérerait la CVAE du bloc communal mais également une taxe sur le revenu¹¹⁵ de type TDR, en substitution de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux communes. Ce nouvel impôt serait neutralisé par une baisse de la TH à due concurrence de ces

¹¹² Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, mai 2010.

¹¹³ Les plus significatives

¹¹⁴ Les chiffres cités sont issus du rapport Durieux-Subremon (2010), des jaunes budgétaires 2011 et du rapport de l'observatoire des finances locales 2010

¹¹⁵ Avec une assiette de type CSG ou telle qu'elle résulterait d'un rapprochement entre la CSG et l'impôt sur le revenu

mêmes communes. Rappelons que la loi de finances pour 1990 instaurait déjà une taxe similaire avant qu'elle ne soit enterrée en 1992 suite à un cavalier portant sur un texte relatif au taux majoré de TVA... L'ambition de cette réforme défendue de longue date avait alors sombré moins devant la crainte des transferts occasionnés entre contribuables à quelques mois d'échéances électorales que du fait de la victoire idéologique des partisans de l'impôt/redevance au détriment des défenseurs de l'impôt/capacité contributive¹¹⁶.

Aux régions, des accises territoriales sur les produits énergétiques, dont la taxe sur la consommation finale de consommation d'électricité voire une taxation de la consommation de gaz des ménages¹¹⁷. L'ajustement entre départements et régions étant réalisé soit par le canal des dotations, soit par celui de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) selon les conséquences sur le ratio d'autonomie financière.

Chaque impôt serait modulable par l'assemblée délibérante (avec ou sans plafonnement selon les cas), mais assorti d'une liaison des taux entre CFE/CVAE et l'imposition portant sur les ménages (indiciaire, sur le revenu ou sur la consommation d'énergie selon le niveau de collectivités) pour ne pas faire supporter l'augmentation de la charge aux seules entreprises, contribuables qui ne votent pas.

On peut aisément vérifier que cette nouvelle distribution serait de nature à assurer à chaque niveau une marge de financement suffisante pour que la modulation de l'effort fiscal puisse exprimer l'autonomie des préférences territoriales sans laquelle il n'est pas de décentralisation authentique.

	Avant	Après
Ménages	18,8	18,8
TFPB	17,7	17,7
TLCFE	1,1	1,1
TDR		5,7
TH		-5,7
Entreprises	22,4	22,4
TFPB	5,9	5,9
CVAE	14,9	14,9
IFER	1,2	1,2
TLCFE	0,4	0,4
Total	41,2	41,2

Une autonomie fiscale retrouvée (tout en demeurant maîtrisée), seule contrepartie viable au gel inévitable des dotations d'Etat, doit s'accompagner d'une correction des inégalités spontanées.

Un nécessaire financement national assurant un socle universel de service public et l'équité entre territoires

Pour autant, la capacité à assurer à tous citoyens le socle de service public auquel ils ont droit ne peut être garantie que si ce financement fiscal est adossé sur une part de dotations d'Etat, qui remplira parallèlement une fonction d'équité, en sorte de compenser les écarts spontanés de potentiel financier entre territoires et d'assurer une meilleure proportion entre les consommations publiques et la pression fiscale¹¹⁸.

Pour rendre son efficacité à ce système de transfert de l'Etat central vers les collectivités décentralisées, il faudrait privilégier une dotation globale plutôt que les multiples dotations sectorielles dont les effets peuvent se neutraliser, tout en veillant à contenir les effets d'aubaine pour les collectivités dont la gestion est sous performante.

Elle devra intégrer la logique de géographie prioritaire et son rôle de rattrapage en fonction d'enjeux de cohésion sociale. La faiblesse de la péréquation horizontale, même en y ajoutant les nouveaux fonds votés en loi de finances 2012, ne permet évidemment pas d'atteindre cet objectif. Pour

¹¹⁶ A cet égard, on relira avec intérêt les débats de l'assemblée nationale du 3 juillet 1992 sur cet amendement

¹¹⁷ Dans cette variante, les régions auraient la possibilité de percevoir, selon un taux qu'elle déterminerait, la TICGN dont les ménages sont actuellement exonérés.

¹¹⁸ Rapprocher les ratios « avantages/efforts » des collectivités, Guengant 1983

mémoire, le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC - 1 milliard à horizon 2016) ne représentera que 2.5% de la DGF (41.4 milliards en 2011) après une montée en régime progressive.

Sous la contrainte globale de la dette publique qui écarte toute perspective de revalorisation des transferts de l'Etat à moyen terme, la remise en ordre passe donc irrémédiablement par la réduction progressive des acquis. En effet, dès lors que la dynamique du flux se tarit, la seule marge de manœuvre reste le prélèvement sur le stock. La question étant alors d'en rabattre sur les dotations les moins égalitaires soit celles compensant d'anciens impôts.

Une remise en cause de la compensation des situations historiques issues de la DGF (compensation de l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaire puis du versement représentatif de la taxe sur les salaires), d'anciens impôts (compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle), voire de dégrèvements dont l'absence de neutralité territoriale a été établie¹¹⁹, apparaît donc incontournable sauf à rendre illusoire toutes les promesses péréquatrices.

Une piste subsidiaire pourrait être la disparition de la subvention d'équipement qu'est le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA - 6 milliards en 2011). En relevant que les dépenses locales sont sensibles à l'évolution des recettes¹²⁰, elles même inégalement réparties, il n'est pas difficile de se persuader de l'effet contre péréquateur de ce fonds, même s'il ne manque pas de légitimité dans la relation Etat / collectivités.

Suggérons ici une méthode simple et dynamique :

1) appliquée à l'enveloppe unifiée de tous ces transferts de l'Etat, on commencerait par définir une cible équitable et rationnelle de réduction des inégalités à dix ans, elle-même régulièrement ajustée. Cette objectif tiendrait compte à la fois des ressources dont disposent les collectivités et des charges exogènes particulières auxquelles elles font face. Certes l'élaboration d'un indice synthétique mixte pour mesurer les inégalités territoriales pose de nombreuses interrogations quant aux ressources à prendre en compte, à l'objectivation des charges et à la pondération à accorder à ces différents paramètres mais de second degré dès lors que le principe politique est acquis. Paradoxalement, un tel principe de réforme globale permet mieux de contourner le jeu des intérêts particuliers.

2) partant de là, on appliquerait chaque année une correction de la distribution de la masse des transferts à raison d'une fraction de l'écart entre la cible et l'existant. Ce processus graduel donnerait ainsi une lisibilité pluriannuelle aux collectivités prélevées favorisant, à défaut de son acceptabilité, un lissage des conséquences financières que générera l'inévitable arbitrage entre baisse de l'offre de services et/ou recours au contribuable/usager pour la maintenir.

La dernière loi de finances aurait pu permettre une réforme ambitieuse du financement local. La porte s'est malheureusement refermée du fait des reflexes de protection des différents lobbys locaux.

La campagne présidentielle offre une nouvelle séance de rattrapage, cette occasion privilégiée de retrouver le souffle des grandes lois décentralisatrices, en tirant la leçon des errements passés afin d'inventer un système financier durable, équitable et vivifiant pour la démocratie locale. Ne pas saisir cette opportunité ne pourrait que creuser les inégalités et partant menacer un peu plus une cohésion sociale déjà largement fissurée.

¹¹⁹ *Rapport du Sénat n°71 du 19 novembre 2003 sous la conduite d'Yves Fréville*

¹²⁰ *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales, Gilbert et Guengant, Commissariat général au plan, mars 2004*

BIBLIOGRAPHIE

Rapport du Gouvernement relatif au fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales créé en application de l'article 125 de la loi de finances pour 2011, septembre 2011.

Rapport d'information n°731 du Sénat du 6 juillet 2011 sur la mise en œuvre de la péréquation entre les collectivités territoriales.

Etude comparative des mécanismes de péréquation dans 11 pays de l'OCDE, Institut Thomas Moore, rapport présenté le 22 juin 2011 à la commission des finances du Sénat.

Rapport d'information n°588 du Sénat du 29 juin 2010 sur la mise en œuvre de la contribution économique territoriale et à la situation des finances locales.

Communication de la mission sur la péréquation intercommunale, 21 juin 2011.

Rapport des parlementaires en mission du 6 juillet 2010 sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle.

Rapport d'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises, inspections générales des finances et de l'administration, mai 2010.

Rapport d'information n°309 du Sénat du 23 février 2010 sur la péréquation.

Rapport d'information n°1859 de l'Assemblée nationale du 21 juillet 2009 relatif aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Rapport d'information n°556 du Sénat du 15 juillet 2009 sur le bilan de la péréquation régionale.

Rapport d'information n°1784 de l'Assemblée Nationale du 25 juin 2009 sur l'efficacité des dotations versées aux collectivités locales.

Le rôle péréquateur de l'intercommunalité, étude ADCF, Alain Guengant, Guy Gilbert, Octobre 2008.

Péréquation et aménagement du territoire, DATAR, juillet 2004.

Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales, Alain Guengant, Guy Gilbert, rapport au commissariat général au plan, 2004.

Rapport d'information n°71 du Sénat du 19 novembre 2003 sur les dégrèvements d'impôts locaux.

Rapport d'information n°40 du Sénat du 22 octobre 2003 sur la péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale.

Le potentiel fiscal mesure-t-il correctement la richesse fiscale des communes- Alain Guengant, Annuaire des collectivités locales, Tome 11, 1991, pages 5 à 21.

Equité territoriale et inégalités, le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre communes - Alain Guengant, collection GRAL, Litec, 1983.