
FICHE TECHNIQUE

Dispositifs de péréquation pour le secteur communal

Par Olivier WOLF

SOMMAIRE

- **Les indicateurs et modalités de distribution**
- **La péréquation verticale**
- **La péréquation horizontale**

Si le principe de péréquation, dont l'objectif est de réduire les inégalités territoriales, est aussi ancien que la décentralisation, il n'a été consacré que tardivement par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003. Le dernier alinéa de l'article 72-2 dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Les communes françaises souffrent en effet historiquement de profondes disparités de ressources, principalement du fait de l'inégale distribution de la fiscalité économique. Ces différences sont amplifiées par des charges à assumer inégales selon la situation géographique et sociale. Ce constat est profondément inéquitable car à même niveau de service, l'effort fiscal supporté par le contribuable varie fortement. Techniquement, la péréquation consiste donc en des mécanismes permettant d'égaler le « pouvoir d'achat local » entendu comme le rapport entre les ressources potentielles et un indice de charges représentatives ⁽¹⁾.

L'objet de cette fiche technique ⁽²⁾ est d'explicitier les indicateurs utilisés ainsi que les modalités de distribution déployées pour ensuite détailler les méthodes de calcul de chacune des dotations, que la péréquation soit verticale, alimentée par le budget de l'Etat, ou horizontale, c'est-à-dire prélevée directement sur les budgets des communes mieux dotées pour alimenter celui des communes plus pauvres.

Les indicateurs et modalités de distribution

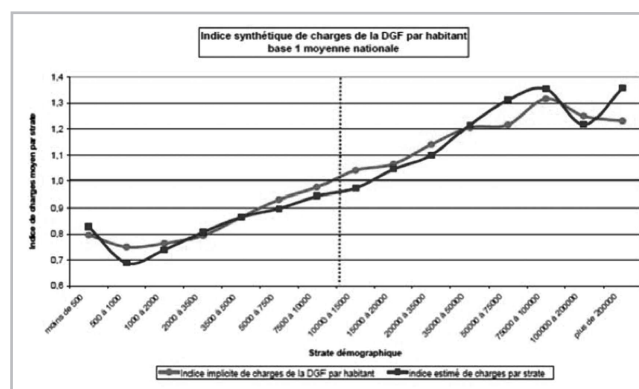
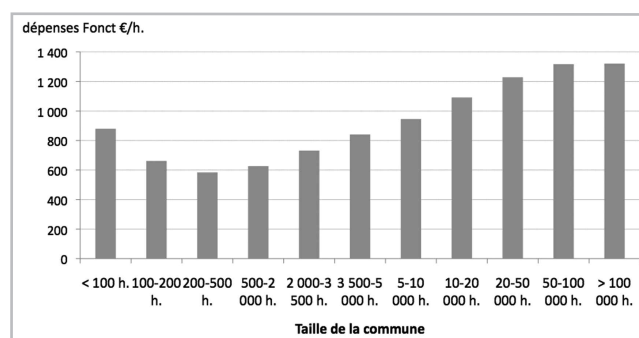
Dans ces matières, la variation infime de quelques paramètres et/ou pondération ou le choix d'une formule de calcul plutôt qu'une autre peuvent avoir un impact important sur le résultat final. La théorie étant désormais bien établie ⁽³⁾, il convient d'adapter les dispositifs déployés dans les années 80/90 aux évolutions récentes des finances locales tout en ayant conscience que la correction des inégalités territoriales reste avant tout affaire de volonté et d'arbitrage politique.

• Précisions méthodologiques

En 2016, la Cour des comptes a mené une analyse sur le niveau et les déterminants des dépenses des communes ⁽⁴⁾. Il apparaît que le rôle des variables de ressources demeure prépondérant dans la formation des inégalités de dépenses (environ 50 %) et que celui des charges pèse pour 20 % ⁽⁵⁾. Les 30 % résiduels correspondant à un effet préférence c'est-à-dire au choix de gestion de la collectivité.

Si le critère des ressources est simplement fondé sur la mesure de la richesse relative (voir plus loin le potentiel fiscal), celui des charges est plus complexe. En effet, cette notion ne recouvre pas exactement les dépenses de la communes car se réfère aux dépenses indépendantes des choix effectués sans que les collectivités ne puissent s'y soustraire ni en moduler le coût. Parmi les principaux déterminants de « l'effet-charge », que l'on retrouve historiquement dans l'indice utilisé pour la DGF par exemple, les critères comme la population, le nombre de résidences secondaires, d'élèves, de logements sociaux, la centralité, ont été identifiés comme les plus impactant, et dans une moindre mesure la longueur de la voirie et la superficie.

En tout état de cause, que ce soit pour les charges ou les dépenses, la fonction est croissante en fonction de la population ⁽⁶⁾ ce qui explique un traitement par strate avec des dotations à l'habitant pouvant être différentes pour chacune d'elle.



Différentes modalités de distribution ⁽⁷⁾ peuvent être envisagées. L'objectif est de répartir une dotation d'autant plus élevée que l'indicateur individuel de référence est éloigné de l'indicateur moyen. Il est possible d'enjoliver l'équation à loisir en y ajoutant des effets de leviers ou tout autre ornement renforçant ou minimisant l'impact et/ou la distribution de cette dotation.

• La dotation inversement proportionnelle à l'indicateur ($d = \beta * M / m$).

(6) Sauf pour les petites communes du fait des déséconomies d'échelle et des très grosses communes à cause des économies d'échelle.

(7) Avec d = dotation, β = valeur de point, M = indicateur moyen, m = indicateur individuel.

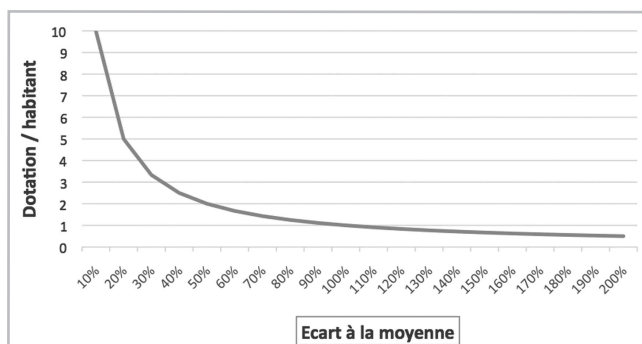
(1) Dans son CAP n° 7 d'avril 2019, l'observatoire des finances et de la gestion locale (OFGL) a recensé l'ensemble des indicateurs de ressources et de charges utilisés dans les dotations et mécanismes de péréquation.

(2) Qui se concentrera sur les communes de plus de 10 000 habitants. A lire sur également sur ce thème : DGF et péréquation du bloc communal : Comment les prévoir et les optimiser ? Par Michel Klopfer - LFT N° 356 - Juillet 2020

(3) Voir notamment « Equité territoriale et inégalités » - A Guengant - collection GRAL - 1983.

(4) Cette étude actualise une plus ancienne menée en 2004 par les professeurs Guengant et Gilbert pour le commissariat général du plan.

(5) 30 % pour les charges de centralité (nombre d'actifs), pour 20 % l'intensité de la fonction touristique, 10 % pour la population et autant pour les effectifs scolaires. Les autres variables (voirie, superficie) expliquent moins de 10 % de cet effet charges.

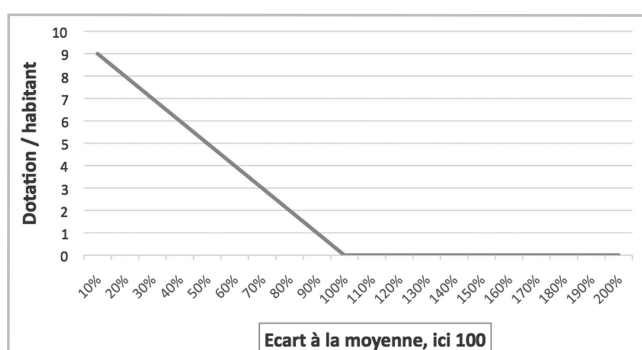


C'est la solution la plus simple.

Avantage : proportionnalité. Quand l'indicateur est x fois plus élevé, la dotation est x fois plus faible.

Inconvénient : la dotation n'est pas bornée. Quand l'indicateur tend vers 0 la dotation tend vers l'infini. Inversement, même les collectivités à indicateur très élevé bénéficient de la dotation.

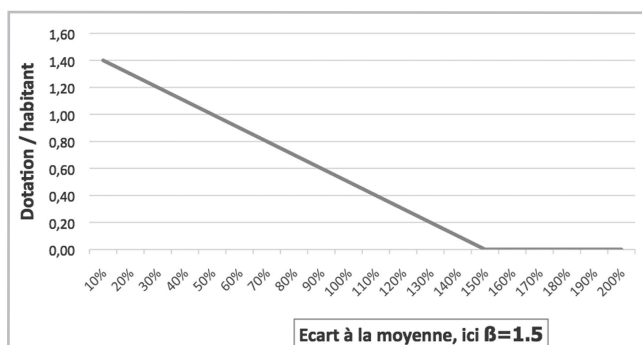
- La dotation proportionnelle à l'insuffisance de l'indicateur ($d = \beta * (M - m) / M$ avec $M > m$).



Avantage : proportionnalité.

Inconvénient : la dotation est sévèrement bornée. Elle est nulle pour toutes les collectivités dont l'indicateur individuel est supérieur à la moyenne avec un effet de seuil brutal. Optiquement, les collectivités à écart à la moyenne légèrement inférieur mais non nul perçoivent une dotation réduite.

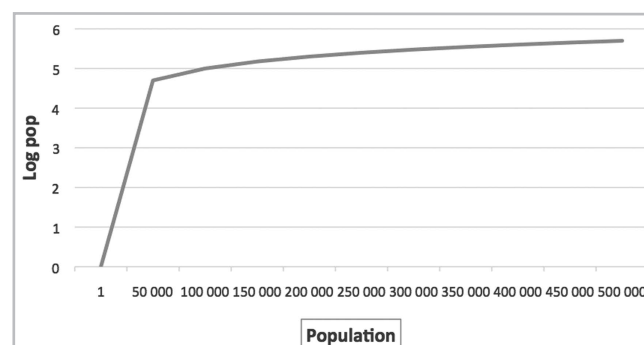
- La dotation fonction linéaire mais non proportionnelle à l'insuffisance de l'indicateur ($d = (\beta + 1) - m/M$).



Avantage : la dotation est bornée avec atténuation de l'effet de seuil. Avec $\beta=1$ la lisibilité est commode puisque la dotation est proportionnelle à 1 + écart négatif à la moyenne.

Inconvénient : pas de proportionnalité.

- La pondération de la dotation par un coefficient logarithmique ⁽⁸⁾ ($f(x) = \log(x)$).



Avantage : le choix d'un coefficient logarithmique permet d'épouser le phénomène de croissance des charges avec la population.

Inconvénient : ne permet pas de valider intégralement le modèle du fait des deux décrochages identifiés pour les communes <500 et >100 000 habitants.

- Le potentiel fiscal / financier

Le potentiel fiscal ⁽⁹⁾ constitue l'indicateur usuel de mesure de la richesse budgétaire des collectivités. Il correspond au produit virtuel par habitant des taxes locales, les quatre vieilles, à pression fiscale moyenne et permet ainsi les comparaisons entre collectivités ⁽¹⁰⁾ indépendamment des choix politiques de gestion. S'il a été régulièrement interrogé ⁽¹¹⁾ il n'en demeure pas moins l'indicateur central dans la distribution des différentes dotations de péréquation.

Historiquement, son mode de calcul, à partir des bases brutes afin de ne pas être déformé par les décisions politiques locales en matière d'abattement, est donc le suivant :

Bases brutes	Taux moyen national	Produit potentiel
Taxe d'habitation	* TH	TH
Taxe foncière propriétés bâties	* TFPB	TFPB
Taxe foncière propriétés non bâties	* TFPNB	TFPNB
Taxe professionnelle	* TP	TP
Potentiel fiscal	=	Σ produit

Au fil des réformes fiscales, cette part « potentiel » s'est fortement amoindrie. L'indicateur a intégré des dotations de compensation d'impôts locaux supprimés et des impôts sans pouvoir de taux modifiant profondément la mesure des inégalités.

Le premier gros coup de canif fait suite à la suppression de la part salaire ⁽¹²⁾ de la taxe professionnelle en 1999 et sa

(8) Voir sur l'historique et l'analyse de l'introduction d'un coefficient logarithmique dans le rapport du Gouvernement au Parlement en application de l'article 257 de la loi n° 2008-1317 du 28 décembre 2008 de finances pour 2009.

(9) Notion introduite par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 créant la dotation globale de fonctionnement et codifiée à l'article L2334-4 du CGCT.

(10) Ainsi des potentiels de référence sont calculés pour chaque strate démographique de collectivités.

(11) Par exemple A. Guengant, le PF mesure-t-il correctement la richesse fiscale des communes ? - annuaire des collectivités locales, tome 11-1991.

(12) Prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

près de 40 % du potentiel financier, et le transfert du foncier bâti départemental entraînera de nouveau et inmanquablement de fortes variations de l'indicateur. Aussi la loi de finances pour 2021 prévoit un mécanisme de garantie ⁽¹⁸⁾ mais des parlementaires reconnaissent une nécessaire évolution et plaident pour une clarification de l'intention poursuivie par cet indicateur de ressources ⁽¹⁹⁾ dans le cadre d'une réforme d'ampleur de la péréquation.

		Base	Taux moyen	Taux communal	Potentiel	
Avant réforme	Bases TP	1000	10 %		100	
Après réforme	Bases TP résiduelle	700	10 %		70	+ 15 %
	Bases compensation	300		15 %	45	

- **L'effort fiscal**

La pression fiscale sur les ménages locaux est appréhendée par la notion d'effort fiscal ⁽²⁰⁾. Techniquement, cet indicateur rapporte le produit des taxes d'habitation, foncières et d'enlèvement des ordures ménagères ⁽²¹⁾, compensations comprises, perçu sur le territoire de chaque commune et le potentiel fiscal trois taxes. L'effort fiscal traduit donc les différences de taux d'imposition.

Les tableaux en haut de la pages 6 décomposent les modes de calculs ⁽²²⁾.

Le législateur a prévu un mécanisme d'écêtement du produit fiscal pris en compte pour le calcul de l'effort fiscal lorsque l'augmentation du taux moyen pondéré ⁽²³⁾ des trois taxes

L'évolution systémique du développement de l'intercommunalité (15) a également un impact structurel sur cet indicateur. En effet, la fiscalité économique est désormais perçue par l'établissement public en contrepartie du versement d'une attribution de compensation (AC), nette des charges de transfert de compétence. La part économique du potentiel fiscal est donc répartie selon deux modalités : le stock antérieur au transfert est attribué à la commune, par le biais de l'AC, et la nouvelle dynamique de richesse créée sur le territoire répartie entre les communes membres au prorata de la population. Il est intéressant de noter que plus la commune transfère de compétences, et perçoit en retour une AC minorée, plus son potentiel se détériore au détriment des autres membres. Le tableau ci-dessous précise un calcul (16) de potentiel financier pour une commune (17) :

(13) Respectivement les territoires plus riches en produit ont vu leur potentiel diminuer.

(14) Fonds national de garantie individuelle des ressources et dotation de compensation de la réforme de la TP.

(15) Par ailleurs l'intercommunalité peut avoir également un effet péréquateur par l'égalisation du service public, l'harmonisation fiscale et tarifaire, la dotation de solidarité communautaire et les investissements localisés.

(16) Les notes d'information de la DGCL, disponibles sur son site, détaillent ces calculs.

(17) Exemples : commune de strate 20-50 000 h appartenant à un établissement public à fiscalité propre.

(18) Article 252 - loi de finances pour 2021. Voir également le rapport du Gouvernement en application du XI de l'article 250 de la loi de finances pour 2020 sur les conséquences de la réforme TH sur la péréquation.

(19) Voir sur le sujet la note de synthèse des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/illustrations/Syntheses_compte_rendu/2020/Synthese.pdf

(20) Codifié à l'article L.2334-5 du CGCT.

(21) Ou redevance si la collectivité a choisi un mécanisme de tarification.

(22) Les données sources proviennent des fichiers REI accessibles sur le site du Minefi.

(23) $\sum$ produits y compris compensations / $\sum$ bases nettes.

La suppression de la taxe d'habitation en 2021, qui pèse pour

Population DGF EPCI	401 262			h		
Population DGF Commune	29 454			g		
Part dans l'EPCI	7,34 %			g/h		

2020	Bases brutes	Taux moyen national	Produit		Répartition du produit fiscal économique EPCI			Potentiel fiscal EPCI			
TFPB	26 664 738	21,17 %	5 643 858	a	CVAE	17 955 748	s				
TFPNB	57 837	49,69 %	28 737	b	IFER	1 104 886	t		Base	Taux moyen	Produit
TH	40 371 463	16,77 %	6 769 648	c	CSPS	26 816 828	v				
Produit fiscal EPCI ventilé % habitants			5 648 354	i = (g/h * f	TASCOM	4 113 035	u	Base Brut CFE	118 339 093	26,45 %	31 296 903
Potentiel fiscal 3T ménages			18 090 598	j = a+b+c+i	CFE	31 296 903	r				
Potential par habitant			614		FNGIR	- 4 184 792	z	Base Brut TH	826 058 389	9,27 %	76 578 091
Potentiel fiscal 4T			19 986 149	j+q+n+ad	DCRTP	0	x	TAFNB EPT			371 383
Potential fiscal 4T par habitant			679		Σ Attribution compensation	- 89 443 780	w				
Potential fiscal 4T moyen			1 109		Total	- 12 341 172	ab				
Écart au potentiel fiscal 4T			- 38,8 %		Part répartition commune	- 905 884					
Dotation forfaitaire			3 914 358								
Potential financier			23 873 777		AC commune	2 801 435	q				
Potential financier par habitant			811		DCTP 2014	26 730	n				
Potential financier moyen			1 215								
Écart au potentiel financier			- 33,3 %								

	Commune				EPCI			
	Bases	Taux	Produit	Compensations	Bases	Taux	Compensations	Produit
Taxe d'habitation	29 893 323	29,45 %	8 803 584	1 293 384				10 096 968
Taxe foncière propriétés bâties	25 831 363	17,35 %	4 483 232	141 309				4 624 541
Lissage TFPB suite réforme VL commerciales			1 491					1 491
Bases TFNPB	57 837	46,30 %	26 779	91	56 642	17,73 %	10 043	36 912
Produit EF avant écretement								14 759 912

directes locales de la commune est supérieure à celle constatée pour les communes de même importance démographique. Le produit fiscal est alors calculé sur la base de cette augmentation moyenne. De manière symétrique est prévu un mécanisme destiné à ne pas pénaliser les communes qui baisseraient leur taux d'une année sur l'autre. Le taux pris en compte pour le calcul de la DGF est alors, non pas le dernier taux connu, mais celui de l'exercice précédent.

	Commune	Strate
Taux moyen pondéré 3T N-1	26,38 %	26,57 %
Taux moyen pondéré 3T N	26,44 %	26,55 %
Diff commune	0,06 %	- 0,01 %
Diff commune - strate	0,07 %	

Dans le cas d'espèce, le TMP communal a progressé alors que celui de la strate a baissé, le taux retenu est alors celui de n-1 soit 26,38 % appliqué à la somme des bases soit un produit de 14 716 713 €.

A ce produit fiscal écreté est ensuite ajouté le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en l'occurrence 2 977 919 € dans le cas d'espèce ainsi que le produit des exonérations permanentes et temporaires ⁽²⁴⁾ (240 257 €) ce qui conduit à un produit effort fiscal total de 17 934 889 €.

Est enfin calculé le potentiel fiscal 3 taxes, avec des taux moyens nationaux indépendants de la catégorie d'intercommunalité à laquelle appartient la commune (fiscalité propre unique ou additionnelle...) afin de pouvoir dresser le rapport produit effort fiscal / potentiel 3 taxes :

	Bases	Taux	Potentiel
Bases brutes TH	40 371 463	24,56 %	9 913 778
Bases brutes TFPB	26 664 738	21,17 %	5 643 858
Bases brutes TFNPB	57 837	21,17 %	28 737
TAFNPB commune			10 043
Produit potentiel 3T			15 596 416

a	Produit effort fiscal	17 934 889
b	Potentiel 3 taxes	15 596 413
a/b	Effort fiscal	1,149937
	Effort fiscal moyen strate	1,215265

Au-delà de la complexité du calcul, les critiques à propos de cet indicateur sont récurrentes. Comme pour le potentiel fiscal, il s'assied sur des valeurs locatives vétustes et hétérogènes selon les territoires. Par ailleurs, pour sa part « foncier bâti » il intègre par construction une part de fiscalité économique (estimée à 40 % en moyenne) qui par définition ne pèse pas sur les ménages et dont la distribution nationale est également peu égalitaire.

Certains commentateurs estiment enfin que les dégrèvements législatifs dont bénéficient certains redevables devraient être

déduits du produit fiscal afin que l'état ne «subventionne pas » une deuxième fois, par les dotations, les subventions implicites qu'il a déjà versées aux contribuables locaux. Ce point de vue n'est évidemment pas partagé par ceux qui considèrent que les budgets locaux n'ont pas à être pénalisés par les politiques de redistribution de l'Etat à leurs contribuables qui n'ont pas pour elles de réalités budgétaires tangibles.

Dès lors que les principaux indicateurs servant à la distribution des concours de l'Etat ont été calculés il est possible de détailler les différentes dotations auxquelles la commune est éligible. Les dispositifs de péréquation sont traditionnellement divisés en deux catégories : péréquation verticale lorsque les subsides proviennent directement de l'Etat (prélèvement sur recettes) et péréquation horizontale lorsque des prélèvements sur collectivités abondent le budget d'autres collectivités. Cette distinction s'est progressivement atténuée dès lors que la dynamique de la péréquation verticale est désormais financée, à la différence des années 1990/2000, dans le cadre d'une enveloppe quasi fermée, par la baisse d'autres composantes de l'enveloppe attribuée aux collectivités locales.

La péréquation verticale

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue le principal concours financier de l'Etat ⁽²⁵⁾ au secteur local ⁽²⁶⁾. La part attribuée au secteur communal représente 24 % des concours financiers de l'Etat aux collectivités.

Après une longue période dite du contrat de croissance et de solidarité (1999 - 2010) où les dotations ont évolué comme l'inflation majorée d'une fraction de la hausse du PIB, la progression des concours financiers a été stabilisée en valeur dans le cadre d'un contrat de stabilité (2011 - 2013). Enfin de 2014 à 2017 les collectivités ont été appelées à contribuer au redressement des finances publiques avec une diminution importante de l'enveloppe à hauteur de 20 % des 50 Mds d'économies attendues ⁽²⁷⁾ soit 11 M€ à horizon 2017. Depuis cette date l'enveloppe est stabilisée en volume.

La dotation globale de fonctionnement dédiée aux commune s'élève à près de 12 Mds€ en 2021. Elle est composée de 3 enveloppes principales : dotation forfaitaire (DF), dotation de solidarité urbaine (DSU) ou rurale (DSR) et dotation nationale de péréquation (DNP). La part formellement péréquatrice (DSU + DNP) représentait 42 % de l'enveloppe en 2021 contre 17 % en 2013.

• La dotation forfaitaire

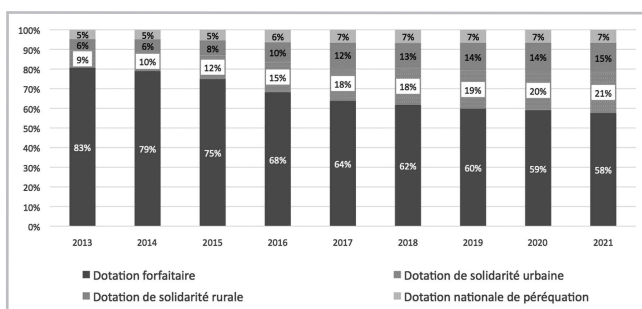
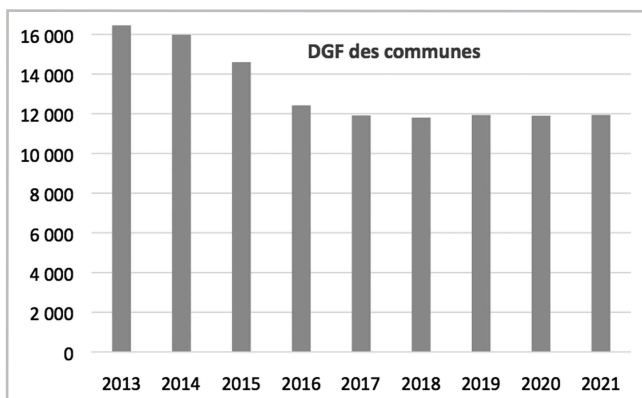
Cette enveloppe principale n'est pas cataloguée *stricto sensu*

(25) L'ensemble des données est accessible dans le jaune budgétaire associé à la loi de finances de l'année appelé « transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ».

(26) 45 % soit 27 Mds sur 50,5 Mds. Le second concours est le FCTVA (6,5 Mds).

(27) Correspondant à la part des APUL dans les dépenses publiques.

(24) Définies par l'article L2334-6 du CGCT.



comme une dotation de péréquation. Néanmoins elle a pu contenir à l'origine une part importante intégrant des critères correcteurs des inégalités de ressources et de charges. Les réformes successives ayant cristallisé les avantages acquis, la dotation actuelle conserve toujours une trace de cet historique pour un certain nombre de communes.

Crée en 1979 la dotation globale de fonctionnement se substitue au versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) qui lui-même avait succédé en 1968 à la taxe locale. Elle comportait à sa création trois composantes : une dotation forfaitaire garantissant le VRTS antérieur, une dotation de péréquation selon l'impôt ménage et une nouvelle dotation de péréquation selon le potentiel fiscal créée à l'occasion. Des concours particuliers (communes centres, touristiques, thermales, accroissement de population) étaient par ailleurs financés par prélèvement sur la masse à répartir.

A partir d'une évaluation établie en 1985 ⁽²⁸⁾, il est procédé à une première réforme d'ampleur ⁽²⁹⁾ modifiant la distribution entre communes du fait d'une péréquation plus vigoureuse et mieux ajustée à la diversité des situations réelles. Le système retenu associe, par le jeu de trois types d'attribution, deux logiques de répartition, l'une fondée sur les besoins appréciés au travers d'un certain nombre de critères quantitatifs réels, l'autre assise sur les ressources dont disposent les communes et dont il convient de compenser les inégalités. Il est composé d'une dotation forfaitaire (par tête d'habitant variant d'un rapport de 1 à 2.5) représentant 40 % du tronc commun, une dotation de péréquation (37.5 %) comportant deux parts ⁽³⁰⁾ et une dotation de compensation (22.5 %) créée pour tenir compte des charges particulières ⁽³¹⁾. Cette

(28) DGCL : bilan de la dotation globale de fonctionnement et orientations pour une réforme - 1985.

(29) Loi n° 85-1262 du 29 novembre 1985.

(30) La 1^{ère} croise l'insuffisance du potentiel fiscal et l'effort fiscal (30 %) et la 2^{ème} (7.5 %) l'insuffisance du revenu par habitant.

(31) 4.5 % en fonction du nombre d'enfants d'âge scolaire, 4.5 % selon la longueur de voirie et 13.5 % en fonction du parc de logements sociaux.

réforme posera les fondations des dispositifs de péréquation ultérieurs.

L'architecture est simplifiée en 1993 par regroupement des anciennes composantes avec garantie d'une croissance minimale tout en accompagnant le développement du fait intercommunal en créant une dotation spécifique dite d'aménagement. Une nouvelle évolution est votée en 2004 en distinguant de nouveau cinq parts ⁽³²⁾. La loi de finances pour 2015 effectue un retour à une dotation forfaitaire globalisée qui est modulée en fonction des variations de la population ⁽³³⁾. Un profond aggiornamento a été proposé dans la loi de finances pour 2016 suite au rapport de deux parlementaires ⁽³⁴⁾ considérant que la DGF pâtit d'une architecture peu lisible, d'une répartition inéquitable et que la dotation forfaitaire est devenue une « rente » qui ne correspond plus à la réalité des charges de fonctionnement des collectivités. La crainte d'importants transferts entre communes aura raison, comme souvent en matière de finances locales, de cette ambition préservant dès lors le caractère en partie péréquisiteur, fruit de l'histoire, de cette dotation verticale.

• La dotation nationale de péréquation

La DNP, créée en 2004 en substitution du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, est une dotation dont la finalité est la correction des écarts de distribution de la ressource économique.

Elle comprend une première part principale attribuée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 85 % du potentiel financier moyen de la strate et dont l'effort fiscal est supérieur à 85 % de la moyenne de cette même strate. Sont également éligibles les communes répondant aux critères suivants : avoir un potentiel financier inférieur à 105 % de la moyenne et un taux de contribution foncière des entreprises (CFE) égal au taux plafond (52.9 %) ou un effort fiscal compris entre l'effort fiscal moyen et 85 % de cet effort fiscal moyen (dans ce dernier cas l'attribution est réduite de moitié).

Un exemple de calcul est proposé ci-dessous :

Formule de calcul :	
$\left(\frac{1,05 \times \overline{PFI} - PFI}{\overline{PFI}} \right) \times \text{Pop} \times \text{VP}$	
Population	29 454
Pot fin com	811
Pot fin strate	1 215
85 % potentiel fin strate	1 033
Condition Pf<85 % moyenne	oui
Effort fiscal	1,1500
Effort fiscal strate	1,2153
85 % effort fiscal strate	1,0330
Condition Ef>85 % moyenne	oui
Valeur de point	69,1598
DNP Part principale	779 999

(32) Population, superficiaire, compensation suppression part salaire TP, parcs nationaux et garantie assurant une progression minimale.

(33) Avec un coefficient logarithmique fonction de la population appliqué à ce nouveau flux et non au stock.

(34) Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme - Pires-Beaune / Germain - juillet 2015.

La majoration est versée aux communes répondant aux trois conditions suivantes : être éligible à la part principale, compter moins de 200 000 habitants et avoir un potentiel fiscal économique ⁽³⁵⁾ inférieur de 15 % à celui de la strate démographique auxquelles elles appartiennent. Si la part spontanée est inférieure à 90 % de celle versée en n-1, une garantie correspondant à 90 % de la part majorée n-1 est assurée :

Formule de calcul :			
$\left(\frac{\overline{\text{PFTP}} - \text{PFTP}}{\overline{\text{PFTP}}} \right) \times \text{Pop} \times \text{VP}$			
DNP n-1 = 241 957 €			
CVAE	17 955 748	Produit ventilé / h	137
IFER	1 104 886	Produit ex TP strate	215
CFE	31 296 903	85 % produit ex TP strate	183
TASCOM	4 113 035	Condition Pf TP < 15 % Moyenne	oui
TAFNB	371 383	Valeur de point	19,4932
Produit EPT	54 841 955	Population	29 454
Pop EPT	401 262	Part majorée spontanée	209 897
Pop Ville	29 454	90 % DNP n-1	217 761
%	7,3 %	Garantie	oui
Produit ventilé	4 025 587	DNP Part majorée	217 761

• La dotation de solidarité urbaine

La DSU trouve sa source dans la politique de la ville avec pour objectif d'améliorer la situation des habitants des quartiers défavorisés en réduisant les inégalités entre les territoires et les écarts de développement entre ces quartiers et leur unité urbaine ⁽³⁶⁾. L'utilisation de cette dotation fait l'objet d'un rapport en conseil municipal, purement formel, sur les conditions de son utilisation censée répondre aux enjeux de développement urbain.

Son enveloppe, composante de la mécanique de la DGF, est financée par diminution de dotations de compensation ⁽³⁷⁾ et par prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes dont le potentiel financier est supérieur à 75 % de la moyenne (limité à 1 % des recettes réelles de fonctionnement).

Sont éligibles les deux premiers tiers des communes ⁽³⁸⁾, à l'exception de celles dont le potentiel financier est supérieur à 2.5 fois la moyenne de leur strate démographique, classées de manière décroissante en fonction d'un indice synthétique (IS) de ressources et de charges. Cet indice est pondéré de la manière suivante : 30 % selon le potentiel financier, 15 % la proportion de logements sociaux, 30 % selon la proportion de prestations logements (APL) et 25 % du revenu moyen.

Pour les communes nouvellement éligibles la formule de calcul est la suivante :

$$\text{DSU} = \text{Pop DGF} * \text{IS} * \text{EF}^{(39)} * \text{VP} * \text{Coef mult}^{(40)} * \text{coef QPV} * \text{Coef ZFU}^{(41)}.$$

Les communes éligibles l'année précédente reçoivent une dotation égale à celle de n-1 dès lors que le rang de classement de leur indice synthétique est compris dans les deux premiers tiers soit pour 2020 : 693.

Des mécanismes de garantie, partielle et assurant une sortie en sifflet, existent pour les communes perdant leur éligibilité d'une année sur l'autre.

La progression ⁽⁴²⁾ annuelle de la DSU est assurée par un versement complémentaire répondant à la formule suivante :

$$\text{Pop DGF} * \text{IS} * \text{EF} * \text{VP} * \text{Coef mult} * \text{Coef QPV} * \text{Coef ZFU}.$$

Exemple pour la commune classée au rang 1 :

Population en QPV	23 768
Population en ZFU	22 384
Population INSEE	29 433
Pop DGF	29 454
Indice	2,4057
Valeur point	0,6042
Coef maj	4,0000
Effort fiscal	1,1500
Coef QPV	2,6151
Coef ZUF	1,7605
Progression DSU	906 608
Dotation spontanée n-1	18 142 412
DSU totale	19 049 020

(35) Il s'agit des produits post taxe professionnelle définis à l'article L.2334-4 du CGCT. Généralement perçus par les intercommunalités, ils sont répartis en fonction du poids démographique de la commune dans l'ensemble intercommunal.

(36) Loi n°91-429 du 13 mai 1991. Codification à l'article L.2334-15 et suivant du CGCT.

(37) Notamment la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

(38) Pour les communes de + 10 000 habitants. Pour celles comprises entre 5 et 10 000 h les critères sont similaires mais les bornes différentes.

(39) L'effort fiscal est plafonné à 1.3 afin d'éviter toute hausse artificielle (une hausse des impôts ménages non totalement financée par le contribuable local mais permettant une majoration de la solidarité nationale) qui favoriserait la dépense locale.

(40) Coefficient multiplicateur = $(3.5 * \text{rang classement IS} + 0.5 - 4 * \text{nb communes éligibles } 693) / (1 - \text{Nb communes éligibles } 693)$. La commune la moins bien classée aura un coefficient de 4 et la mieux classée de 0.5.

(41) Coefficient Quartier politique de la ville = $1 + 2 * (\text{pop QPV} / \text{pop Insee})$, Coef ZFU = $1 + (\text{pop ZFU} / \text{pop Insee})$.

(42) Avant 2017 cette progression, dénommée DSU cible, était concentrée sur les 250 communes à l'indice synthétique le plus élevé.

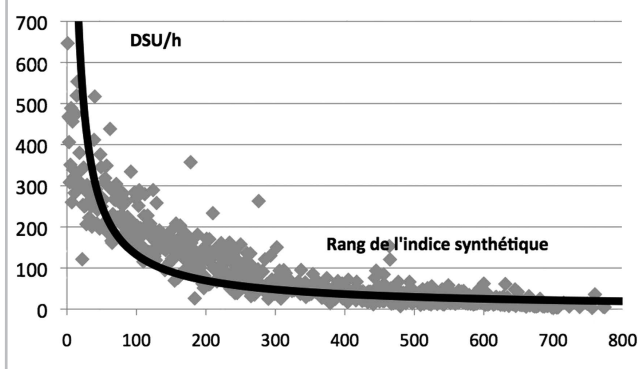
Calcul de l'indice synthétique			
a)	PF Moyen + 10 000	1 310	= 30 % * a)/b)
b)	Pf commune	811	
c)	Nb logts sociaux moyen	6 939	j)
d)	Nb logts commune	8 811	
e)	% logts sociaux moyen	0,2323	= 15 % * j)/e)
f)	Nb APL commune	12 657	
g)	% APL moyen	0,5020	k)
h)	Revenu communal / h	7 144	
i)	Revenu + 10 000 h	15 826	= 30 % * k)/g)
			= 25 % * i)/h)
			Σ des 4 parts

Part Potentiel financier	0,4849
% logts sociaux commune	0,7875
Part Logements sociaux	0,5084
% APL commune	1,4365
Part Allocations logement	0,8585
Part Revenu	0,5538
Indice synthétique	2,4057

Comme le montre le graphique ci-dessous (données 2020) la dotation par habitant est fortement concentrée sur les communes disposant de l'indice synthétique le plus élevé (cad le rang le plus faible).

14 communes représentant 1.9 % de la population reçoivent 10 % de l'enveloppe.

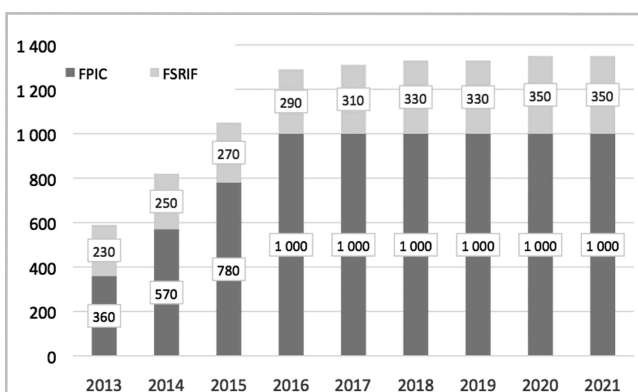
100 communes sur 693 perçoivent plus de 200 €/h pour une moyenne de 90 €/h et une médiane de 50 €/h.



La péréquation verticale a vocation à résorber les inégalités par le bas, en abondant les budgets locaux, mais est neutre, sauf pour le financement de la croissance de la DGF, pour les communes les mieux dotées. La péréquation horizontale, consistant à prélever directement sur le budget de ces dernières, alimente une redistribution locale et contribue à resserrer les inégalités par le haut.

La péréquation horizontale

Historiquement, la péréquation horizontale du secteur communal n'était assurée qu'à l'échelle départementale par le biais des fonds départementaux de la taxe professionnelle et un dispositif spécifiquement francilien, la région capitale étant à la fois la plus riche mais aussi la plus inégalitaire. La réforme de la taxe professionnelle et le développement de l'intercommunalité ont conduit à la création d'un nouveau fonds national à compter de 2012.



Le fonds de solidarité pour la région Ile de France, doté de 210 M€ en 2012 est monté progressivement en puissance pour atteindre 350 M€ en 2021.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales a pratiquement triplé passant de 360 M€ à 1 Mds€ entre 2013 et 2021.

• Le fonds de solidarité pour la Région Ile-de-France

Ce fonds, unique à l'échelle nationale ⁽⁴³⁾, a été créé en 1991 pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile de France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer des ressources fiscales suffisantes pour pouvoir y répondre.

Sont contributrices au fonds les communes ⁽⁴⁴⁾ dont le potentiel financier est supérieur à la moyenne régionale. Le montant du prélèvement dépend de la population et d'un indice synthétique de ressources et de charges, élevé au carré, et composé pour 20 % de l'écart relatif du revenu par habitant par rapport à 50 % du revenu moyen et pour 80 % de l'écart relatif du potentiel financier par habitant par rapport à la moyenne régionale. Ce prélèvement est plafonné à 11 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité.

Toutes les communes de plus de 5 000 habitants sont éligibles si leur indice synthétique est supérieur à la médiane des communes de la région (1.16). Le rapport au potentiel financier constitue 50 % de l'indice, celui relatif aux logements sociaux (25 %) tout comme celui du revenu ⁽⁴⁵⁾. Afin de concentrer la distribution sur les communes les plus en difficulté un coefficient multiplicateur allant de 0.5 à 4 est appliqué.

Pot fin IDF	1 531
% lgts sociaux IDF	0,2658
Revenu /h IDF	19 374

$$\text{Coef multiplicateur} = (3.5 * R + 0.5 - 4 * N) / (1 - N)$$

Calcul coefficient de majoration	
Rang commune	1
Nb communes	186
Coef	4,0000

a)	Population DGF	29 454
	Part PF	0,9447
	Part logt soc	0,7408
	Part revenu	0,6780
b)	Indice synthétique	2,3635
	Indice synthétique médian	1,1600
c)	Valeur de point	19,7386
d)	Coefficient multiplicateur	4
= a)*b)*c)*d)	Reversement FSRIF	5 496 268

• Le fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales

Le FPIC ⁽⁴⁶⁾ a été mis en place en 2012. Il constitue le premier

(43) Codifié à l'article L.2531-12 du CGCT.

(44) La ville de Paris contribuant à elle seule pour 60 % à 208 M€.

(45) A noter que ces pondérations, à l'instar de la DSU, ont donné lieu à de vifs débats parlementaires notamment sur le poids de l'indice potentiel financier par rapport au revenu. En 2008 le potentiel financier pesait 55 % et le revenu 10 %, les logements sociaux (15 %) et les APL (20 %) étaient alors pris en compte.

(46) Codifié à l'article L.2336-1 et suivants du CGCT. Voir cahier détaché Gazette des Communes du 23/04/2012 - Péréquation horizontale, la fabrique d'une décision politique.

mécanisme de péréquation à l'échelle d'un ensemble intercommunal. En effet, les intercommunalités sont considérées comme l'échelon de référence et la mesure de la richesse se fait de façon consolidée par le biais du potentiel financier agrégé (PFIA) en additionnant les ressources de l'EPCI et des communes membres ⁽⁴⁷⁾. Ce PFIA repose sur une assiette de ressources très large : recettes fiscales, taxes affectées et dotation forfaitaire des communes. Afin de tenir compte du poids des charges, les populations retenues pour le calcul sont pondérées par un coefficient logarithmique (variant de 1 à 2).

Sont contributeurs ⁽⁴⁸⁾ au fonds les ensembles intercommunaux (EI) dont le PFIA/h est supérieur à 90 % du PFIA moyen. La contribution est établie en fonction d'un indice synthétique avec une pondération de 75 % pour le potentiel financier (écart /90 % du PFIA/h moyen) et 25 % de l'écart de revenu. La cotisation spontanée est égale à : Valeur de point * IS * Pop DGF.

La somme des prélèvements pesant sur un ensemble intercommunal au titre du FPIC mais aussi du FSRIF n-1 est plafonnée à 14 % des ressources prises en compte pour le calcul du PFIA ⁽⁴⁹⁾.

Sont bénéficiaires du FPIC 60 % des ensembles intercommunaux ⁽⁵⁰⁾ classés selon un indice représentatif des ressources et des charges pondéré de la manière suivante : 60 % revenu/h, 20 % potentiel financier et 20 % pour l'effort fiscal agrégé.

Une fois le prélèvement et/ou le reversement calculé, il est réparti dans un premier temps entre l'EPCI et ses communes membres et dans un second temps entre les communes membres. Une répartition de droit commun est prévue en fonction du coefficient d'intégration fiscale ⁽⁵¹⁾ et du potentiel financier des communes membres. Toutefois pour permettre les accords locaux, l'organe délibérant peut décider, à l'unanimité ou la majorité qualifiée, de procéder à une répartition différente.

Afin d'éviter les situations où des communes pauvres d'EPCI riches se verraient impacter une contribution, une exemption de prélèvement est accordée aux 250 communes dont l'indice synthétique de la DSU est le plus élevé. Le prélèvement pour les 100 communes suivantes est diminué de moitié.

Un rapport annuel du Gouvernement est remis chaque année au Parlement sur le fonctionnement de ce fonds évaluant notamment la soutenabilité des prélèvements pour les communes contributrices et le caractère péréquateur pour les communes bénéficiaires.

Dans le cas d'espèce, si l'ensemble intercommunal avait été éligible au FPIC en n-1, il entrerait dans le régime garantissant

(47) Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des EPCI et ainsi comparer des EPCI de catégorie différente ou des communes isolées.

(48) 50 % des ensembles intercommunaux sont contributeurs bruts et 35 % nets (contribuant et recevant).

(49) Ce qui limite la contribution de l'Île de France au fonds national.

(50) Sont également éligibles les communes isolées dont l'IS>IS médian dès lors que EF > 1.

(51) Ce CIF permet de mesurer l'intégration de l'EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur approché de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

Prélèvement	
PFIA/h EI	581
90 % du PFIA/h moyen	578
Revenu/h EI	14 218
Revenu moyen/h	15 217
Indice synthétique	- 0,0117

Si cet EPCI est soumis au prélèvement ($PF > 0.9 * PFm$), celui-ci est nul car l'indice synthétique est négatif.

En effet, l'écart négatif revenu, même pondéré, est beaucoup plus important que l'écart positif du potentiel financier. La contribution de cet EI est donc reportée sur les autres EI impactés.

Reversement	
PFIA/h EI	581
PFIA/h moyen	642
Revenu/h EI	14 218
Revenu moyen/h	15 217
Effort fiscal EI	1,0228
Effort fiscal moyen	1,1372
Indice synthétique	1,0429

Le rang de l'EI est 874 alors que seuls 745 EI (60 % des EI) sont éligibles. Cet ensemble n'est donc pas éligible au reversement. Si cela avait été le cas, la dotation reçue aurait été égale à : Pop DGF * IS * VP (23.24).

un reversement égal à 50 % de celui de l'année précédente. La répartition entre l'EPCI et les communes membres se faisant ensuite de manière classique selon le CIF puis entre les communes à raison du potentiel financier.

Conclusion

Un rapport de 2013 ⁽⁵²⁾ relatif aux enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales a montré que l'analyse des systèmes de péréquation au niveau du bloc communal révélait des marges d'efficacité importantes mais contribuait réellement à réduire les écarts de potentiel fiscal ⁽⁵³⁾.

Il était par ailleurs constaté que les dotations verticales avaient un effet correcteur des inégalités moins important que la dotation forfaitaire et que ces résultats n'étaient pas fondamentalement modifiés si ces inégalités sont mesurées par un critère de charge ramenant le potentiel fiscal à la population pondérée. Prises individuellement, les dotations sont inégalement péréquatrices, voire parfois contre-péréquatrices, et toutes insuffisamment ciblées. La DSU et le FSRIF apparaissent néanmoins particulièrement efficaces tout comme le FPIC.

La disparition de l'autonomie fiscale, suite à la suppression de la taxe d'habitation, réinterroge l'ensemble du système de péréquation local dès lors que la notion de produit potentiel poursuit son effacement, initié avec les réformes de la taxe professionnelle, derrière celui de produit réel. Concomitamment,

(52) Rapport de juin 2013 établi par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration.

(53) L'indice de GINI était réduit de 17 % après répartition des différentes composantes de la DGF. Une étude de Guengant-Gilbert sur des données 2001/2006 estimait que la péréquation permettait une réduction de l'ordre de 40 % des inégalités de pouvoir d'achat.

le développement de nouvelles dotations, de politique de la ville (DPV) ou de soutien à l'investissement local (DSIL), tendent à substituer à l'arbitrage politique décentralisé, fondé sur des dotations libres d'emploi, la déclinaison subie de la verticale du pouvoir par le truchement d'une action publique « contractualisée ».

Afin de contribuer à l'inévitable refonte du système il est possible de suggérer une méthode simple et dynamique ⁽⁵⁴⁾. Appliquée à l'enveloppe unifiée ⁽⁵⁵⁾ 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.

Cet 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 les nombreuses questions détaillées précédemment mais la difficulté demeure de second degré dès lors que le principe politique est acquis. A défaut de définition de référentiel de couts standards, l'utilisation des critères pris en compte pour la DGF historique semble un arrangement acceptable.

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 génèrera l'inévitable arbitrage entre baisse de l'offre de services et/ou recours au contribuable/usager pour la maintenir.

(54) O.Wolf « la péréquation communale à la croisée des chemins » RGFP n° 12 - décembre 2012.

(55) A l'exception peut-être de la conservation de la logique de géographie prioritaire et son rôle de rattrapage en fonction d'enjeux de cohésion sociale.



LA LETTRE DU
FINANCIER TERRITORIAL