



PÉRÉQUATION HORIZONTALE

La fabrique d'une décision politique

Décryptage et regards d'experts

Extrait de l'étude réalisée par des élèves administrateurs territoriaux INET-CNFPT

Promotion Salvador Allende

Magali Caumon, Romain Le Borgne, Erwan Hetet,

Olivier Wolf et Manuel Zamora

Sommaire

Préface.....	3	II. Regards croisés de personnalités qualifiées : universitaires, consultants, représentants d'associations d'élus locaux.....	20
Introduction.....	3	II.1. Alain Guengant	20
Avant-propos	5	II.2. Éric Julla.....	27
I. Péréquation horizontale : la fabrique de la décision politique.....	8	II.3. Franck Claeys.....	31
I.1. Le fonds départemental de péréquation pour les droits de mutations à titre onéreux (DMTO).....	8	II.4. Nicolas Portier et Claire Delpech.....	33
A. A la genèse du fonds: la loi de finances pour 2010 modifiée par celle pour 2011.....	8	II.5. Michel Klopfer et Céline Bacharan.....	34
B. L'évolution: l'article n° 138 de la loi de finances pour 2012 (article n° 53 du PFL).....	9	II.6. Jean-Christophe Moraud et Sandy Fréret	36
I.2. Les fonds de péréquation communaux et intercommunaux.....	12	II.7. Olivier Landel.....	37
I.2.1. Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC).....	12	II.8. Philippe Laurent.....	39
A. L'article 125 de la loi de finances pour 2010.....	12		
B. Les rapports intermédiaires.....	13		
C. L'article 145 de la loi de finances pour 2012 (art 58 du projet de loi de finances).....	15		
I.2.2. Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF).....	18		
A. Les différentes communications préalables.....	18		
B. Le débat parlementaire.....	19		

L'intégralité du rapport, incluant les fonds départementaux et régionaux de péréquation de la CVAE ainsi que le détail des amendements sur les différents articles de la loi de finances consacrés à la péréquation, est disponible sur le site www.cnfpt.fr. Ce rapport, qui s'intitule « La réforme de la péréquation: un nouveau souffle pour la réduction des inégalités territoriales? », intègre également une approche comparative internationale, ainsi qu'une analyse des mécanismes de péréquation verticale.

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 général adjoint du CNFPT
directeur de l'INET

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 montants (1) est désormais le suivant : (voir en pied de page).

Le montant des fonds de péréquation horizontale (2) représentera 16% de l'enveloppe consacrée 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 la solidarité horizontale.

	Avant réforme	2012	2016
Péréquation horizontale	636	1356	2166
dont FPIC	0	250	1 000
dont FSRIF	180	210	270
dont DMTO	0	440	440
dont FDTP	456	456	456
Péréquation verticale	7 074	7 074	7 074
Total	7710	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 collectivités (3). 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'extremum 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 oeuvre. 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.

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

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.

	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation verticale (7 074 M€)	Dotation de péréquation des régions - 183 M€	Dotation de fonctionnement minimale (DFM) - 558 M€	Dotation d'intercommunalité - 2 590 M€	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) - 1 311 M€
		Dotation de péréquation urbaine (DPU) - 825 M€		Dotation de solidarité rurale (DSR) - 852 M€
				Dotation nationale de péréquation (DNP) - 755 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€	Dotation de solidarité communautaire (DSC) - Facultative	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) - 210 M€ prévus au 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 au 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 au PLF 2012

Avant-propos

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. Ses déclinaisons sont multiples, ses définitions débattues et sa teneur conflictuelle. La France n'échappe pas à ces débats et a développé une traduction évolutive de cette solidarité financière, qui a progressivement remodelé sa structuration depuis une verticalité affirmée vers davantage d'horizontalité. En effet, les mécanismes de redistribution 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 majorations en fonction de critères de ressources et/ou de charges. 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 de compléter celles 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 de péréquation horizontale. Les enjeux demeurent ainsi très discutés au regard du nouveau contexte institutionnel et financier des collectivités territoriales. Les débats lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012 montrent que la péréquation horizontale est loin d'aller de soi : qui prélève-t-on ? Pour qui et pourquoi ? Comment et jusqu'à quel niveau ? Derrière ces questions qui ont pu susciter la défense d'intérêts particuliers plutôt que partisans, des enjeux fondamentaux pour le partage des ressources et l'équité entre les territoires apparaissent.

La péréquation, une conception entre égalité et équité

De l'étymologie latine *paroequar*, qui signifie « égaliser », les dispositifs existants conservent l'esprit plus que la lettre. En effet, les inégalités entre collectivités territoriales sont inévitables, dans l'espace – notamment du fait de la concentration des assiettes fiscales (4), 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 nous 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 communes (5). 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. L. Davezieux explique ainsi « qu'en dépit de fortes différences de bases fis-

cales, on dépense à peu près le même montant d'argent public local par habitant, en moyenne, dans les départements français » (6). 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 et dans quelle mesure ?

Le second versant de cette correction des inégalités est la problématique 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 1er 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 » (7). Dans cette conception, la péréquation est un mécanisme de support aux collectivités pour répondre aux besoins de la population, une répartition financière dont le montant dépendra des particularités naturelles ou subies d'un territoire.

Le Conseil constitutionnel a validé cette appréciation dans une déclaration de conformité en 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 » (8). M. Bouvier ne dit pas autre chose, estimant que la péréquation doit favoriser « une harmonisation de l'espace » (9).

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 objectifs généraux. La garantie d'un certain niveau de service public est suggérée par certains, comme N. Jacquet (10), mais ceci n'engage-t-il pas le choix des citoyens ? La péréquation viendrait alors présupposer le choix politique, la décision devancer l'approbation.

De fait les ressources constituent le principal 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 la ver-

sion portée sur l'équité, il s'agirait de fournir aux collectivités les moins bien loties une nouvelle dotation qui vienne corriger les inégalités tout en préservant une certaine différence. Ce versant plus équitable 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 qui lui est attribué » (11). Une version à double-face nécessaire mais pas consensuelle pour autant.

La péréquation tend vers l'égalité, mais jusqu'où ?

Qu'elle s'inscrive comme mécanisme de répartition ou de dotation financière, la péréquation traduit toujours un prélèvement sur la richesse des uns pour alimenter les comptes des collectivités les moins favorisées. 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, Guy Gilbert et Alain 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 » (12) ; vingt ans plus tard, cette situation n'a pas fondamentalement changé, y compris depuis la réforme de la taxe professionnelle (13).

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 Constitution (14) ? En 2009, l'Observatoire des finances locales rappelait que l'autonomie financière s'apprécie au niveau de chaque catégorie de collectivités et pas par collectivité prise individuellement. En définitive, la porte sur les disparités entre collectivités est grande ouverte. 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. La loi organique de 2004 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 » (15), sans pour autant pouvoir en moduler le taux. L'autonomie fiscale en sort plus qu'affaiblie, la notion de ressources propres désormais indépendantes des politiques fiscales locales devenant la norme.

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 Mézard et Pointereau s'interrogent sur les limites à ne pas dépasser « pour mettre en œuvre un dispositif de péréquation efficient » (16), c'est-à-dire répondant à l'exigence de justice sociale entre les collectivités sans pour autant pénaliser celles « 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 serait moins 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.

Quels critères de péréquation ?

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 des dotations supplémentaires qui viennent alimenter les ressources d'une collectivité. Cette profondeur en fait une traduction moins orientée vers la capacité que sur la réalité de la richesse. 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, le potentiel financier d'une collectivité est donc peu consensuel en tant que référentiel de péréquation tandis que le potentiel fiscal est plus neutre dans sa conception, bien qu'il corresponde à une appréciation a minima de la richesse potentielle d'un territoire (17).

Sur le critère de charges, leur teneur 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? 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. Corriger les inégalités de ressources entre les collectivités, d'accord, mais pourquoi? Elle ne sera jamais trop importante ou trop faible dans l'absolu, mais bien par rapport à une conception politique 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 leurs richesses et de leurs besoins.

Péréquation verticale ou péréquation horizontale?

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 discussions 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.

L'impossibilité de faire croître dans les proportions nécessaires la fiscalité verticale est pour beaucoup dans la mise en place de fonds de péréquation horizontale. Les fonds départementaux de taxe professionnelle (FDTP) introduits dès 1975 (18), ainsi que le fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF) de 1991 (19) ont été des précurseurs qui, d'un statut de fonds d'appoint, ont pu contribuer de façon substantielle dans l'obtention d'un certain niveau de ressources. Mais en dépit de leur vocation manifestement péréquatrice, ces fonds se montrent peu opérants, dans la mesure où, pour le FDTP, il correspond 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 souffre éga-

lement de mécanismes de garanties de ressources pour les communes cessant d'être éligibles. 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 qui parvient à corriger environ 40% des inégalités pour les communes (20) mais qui est incapable de dégager de nouvelles ressources pour les territoires en difficulté, et des fonds de péréquation horizontale peinant à s'extraire des mêmes pesanteurs, ont conduit le législateur à revoir profondément le dispositif.

La déclinaison française historique de la péréquation semble avoir fait son temps et l'heure est désormais à la recherche d'un modèle d'architecture simplifiée et d'une meilleure adéquation entre garantie d'un socle de ressources pour tous et soutien financier discriminant aux collectivités les plus défavorisées afin de garantir les bases d'un service public universel égal en tous points du territoire.

Ce cahier détaché constitue un extrait de l'étude globale menée sur la réforme des mécanismes de péréquation horizontale. Il se propose d'analyser les débats parlementaires qui ont jalonné la consécration de la péréquation horizontale (chap. I) avant de confronter celle-ci au regard croisé des experts interrogés (chap. II).

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

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

6) L. Davezieux, 2008, La République et ses territoires - la circulation invisible des richesses, La République des idées, Seuil, p.99.

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

8) Conseil constitutionnel, 29 décembre 2004, n°2004-511 DC, Loi de finances pour 2005, article 28.

9) M. Bouvier, 2004, Repenser la péréquation financière comme un outil de bonne gouvernance, article de la revue de la DATAR «Territoire 2020» n°10, pp.15-18.

10) N. Jacquet, 2004, éditorial, revue de la DATAR «Territoires 2020» n°10, p.5.

11) 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, pp.10-15.

12) G. Gilbert/A. Guengant, 1991, La fiscalité locale en question, ed. Montchrestien, p.110.

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

14) 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.»

15) Loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

16) Rapport Mézard/Pointereau, 2010, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation, p.35.

17) A. Guengant, 1991, Le potentiel fiscal mesure-t-il correctement la richesse fiscale des communes?, Annuaire des collectivités locales, tome 11, pp. 5-21.

18) Loi n°75-678 du 29 juillet 1975.

19) Loi n°91-429 du 13 mai 1991.

20) A. Guengant/G. Gilbert, 2004, Evaluation du dispositif de péréquation financière entre les communes, les départements et les régions, revue de la Datar Territoires 2020 n°10, p.20.

I. 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.

I.1. Le fonds départemental de péréquation pour les droits de mutations à titre onéreux (DMTO)

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

Un amendement introduit à l'Assemblée nationale ⁽¹⁸⁾, 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.

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 pro-

rata 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 inconvénients⁽¹⁹⁾ :

- 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 sociales⁽²⁰⁾ 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.

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.

L'article en tire les conséquences sur la répartition de plusieurs dotations d'État 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. À 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 locales⁽²¹⁾ sur le milliard d'effort annoncé par le Premier ministre, cinq axes ressortent de la discussion parlementaire de la deuxième séance du 3 novembre 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 dérogatoire⁽²²⁾, 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'État 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.

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'État 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.

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 salariale 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 correctif⁽²³⁾ 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 ressource 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'État, sa pérennité et son affectation.

Un amendement spécifique de soutien aux départements victimes de catastrophes naturelles⁽²⁴⁾ permettant une exonération de participation au fonds durant deux années, à condition que les dépenses d'équipement en découlant soit supérieures 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 immanquablement 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 péréquisiteur.

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 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.

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'État 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.

I.2. 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 communale⁽²⁵⁾, 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'Ile-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.

I.2.1. 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.

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 1er 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 :

	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	À partir de 1,5 fois le PF moyen (national ou régional selon les fonds)	À 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 les fonds). Exclusion des communes isolées	Aux seuls EPCI dont PF < PF moyen national. Exclusion des communes isolées
Contribution État aux ressources du fonds	Dotation annuelle = sommes FDTP « communes défavorisées » 2011	Aucune	Aucune. Dotation annuelle au profit FDTP rétablie

- 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'Ile-de-France.

De nombreuses questions restent soulevées⁽²⁶⁾ 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 intercom-

munal 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 scénarii : avec quatre strates (scénario rapidement abandonné), avec six strates et sans strates. 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 scénario 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 stratification. L'annexe 6 du rapport reprend l'ensemble des résultats.

La problématique des groupes démographiques

Les travaux universitaires des 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. À 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 voisines⁽²⁷⁾. 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.

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 moyenne⁽²⁸⁾ 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.

La communication de la mission sur la péréquation intercommunale du 21 juin 2011⁽²⁹⁾

Les deux députés⁽³⁰⁾ préconisent un prélèvement intercommunal basé un potentiel financier consolidé entendu au sens large⁽³¹⁾, 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 sénateurs⁽³²⁾ 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 2600 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.

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 ont été retenues: - 10 000 ; 10/20 000 ; 20/50 000 ; 50/100 000 ; 100/200 000 ; +200 000 habitants. Le périmètre du PFiA des communes et EPCI (les attributions de compensation étant corrigées réciproquement) sera le suivant:

Potentiel fiscal = Σ			
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 taxe 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
			+ FSRIF (en - si prélèvement)
Potentiel financier = Σ			
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 groupes démographiques)	
Prélèvement	
* Progressif, en fonction d'un écart relatif au PFiA moyen : $(\text{PfiA CL} - \text{PfiA moyen}) / \text{PfiA moyen}$	
* 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 lis-

sage 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 représentants ⁽³³⁾ 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 2500 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 stratifica-

tion, 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 2500 habitants permettant ainsi de prendre en compte les charges de centralité des communes dont la population est comprise entre 2500 et 10000 habitants. Néanmoins cette solution peut paraître contradictoire avec l'objectif de la réforme territoriale qui prescrit des intercommunalités de 5000 habitants au minimum.

La prise en compte de la singularité de l'Ile-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.

Le débat au Sénat

Une soixantaine d'amendements 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. À 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 nombreux intervenants, échaudés par la réminiscence des conséquences de la réforme de la TP menée dans le flou⁽³⁴⁾ 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 certaines⁽³⁵⁾ 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 soulignés⁽³⁶⁾ :

- 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 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. Une démarche pondérant les potentiels par un coefficient progressif de majoration de la population⁽³⁷⁾ 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 constaté⁽³⁸⁾. Être 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 réparation du reversement entre communes est retenu l/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). 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.

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 1er 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 10000 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
* Écart relatif au PFiA moyen : $(\text{PFiA}/h \text{ CL}/90\% \text{ PFiA}/h \text{ moyen})/\text{PFiA}/h \text{ moyen}^* \text{ pop}$
* 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 = $\text{solde} * \text{pop com} * \text{Pfin moyen}/\text{Pfin commune} * \text{valeur de point}$ VP = masse à répartir / $\Sigma(\text{pop com pondérée par Pfi par h commune})$
* 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

I.2.2. Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)

La région Île-de-France se singularise des autres régions tant par la concentration des richesses⁽³⁹⁾ que par les fortes inégalités de répartition entre ses collectivités. La loi de finances pour 2011 a prévu de renforcer la puissance du fonds⁽⁴⁰⁾, 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 comptes⁽⁴¹⁾ 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 transferts⁽⁴²⁾.

La position de Paris Métropole

Le FSRIF 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 charges⁽⁴³⁾ 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.

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 rang⁽⁴⁴⁾, 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 PFiA.

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'étalement 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'écurement 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).

La lecture du Sénat

Les seuls amendements ayant donné lieu à un débat soutenu sont ceux relatifs à l'exclusion du bénéfice du fonds des 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.

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 : retour à l'indice synthétique médian et non 1.2, plafonnement du FSRIF à 10% des dépenses (et non plus le cumul des deux fonds), suppression de la référence aux ayants droit APL et renforcement du fléchage sur les 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 étant enfin 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
* Écart 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 1 ^{re} fois
Conditions pour reversement
* Communes de + 5 000 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.

II. Regards croisés de personnalités qualifiées : universitaires, consultants, représentants d'associations d'élus locaux

II.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 Ile-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 vu 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 remplacés 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. À 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'habi-

tation 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 DC RTP 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 ».

Les métropoles génératrices de richesse, et en premier lieu en l'Ile-de-France, ne font-elles pas l'objet d'une double ponction puisqu'elles redistribuent déjà dans l'économie publico-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 socio-économiques. 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 dé-

duisant 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»⁽⁴⁵⁾. 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.

Quel 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 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-péréquisiteur 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 péréquisiteurs 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 1000 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 péréquisiteurs 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 péréquisiteur 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 Ile-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'Ile-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 Ile-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'Ile-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 la concurrence des prélèvements des contributeurs situés hors Ile-de-France. À ce titre, le fonctionnement en amont du FSRIF aura bien un impact défavorable sur les collectivités contributrices hors Ile-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 Ile-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 Ile-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.

La péréquation horizontale ne représente qu'à peine 4% de la DGF. 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'État, 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'État, 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'État 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 péré-

quation 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'État 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'Ile-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 essen-

tiellement 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.

Faut-il définir une forme de SMIC local ? 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. Toute-

fois, 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. À 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 induit 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 et une 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.

Chacun s'accorde sur la nécessité d'évaluer les politiques publiques. Pourtant, il n'existe toujours pas d'outil insti-

tutionnel d'évaluation de la péréquation. 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 corrigé 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.

II.2. Éric Julla

Directeur général « Ressources consultants finances »

Entretien réalisé le 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'État 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'État 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 diffèrent 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 situe 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 négatives 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 étanchéité des ressources entre l'État 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'écêtement 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 indûment 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'État. Elle peut avoir des effets de rat-

trapage 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 parlons 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'État. 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 versement, 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 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 ». À 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 ressource sera d'autant plus marquée aux évolutions concernant la structure capitaliste 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 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 », dès 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 dû 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'écêtement 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 10000 habitants qui agrège une commune de 100 habitants créera un groupement de 10100 qui restera riche. Par contre si vous avez un panel de communes de 10/20000 habitants et qu'à dix communes vous arrivez à 200000 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 national 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... Évidemment 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.

II.3. Franck Claeys

Association des maires des grandes villes de France,
chargé de mission finances et fiscalité

Entretien réalisé le 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. Sur-tout, 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 convaincus 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. Bénéficier 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 proposée 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. À 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 États 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 dû 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 DCRTP 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 les-

quelles 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 ou 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, quelle que 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.

II.4. Nicolas Portier et Claire Delpech

Association des communautés de France,
délégué général - responsable finances

Entretien réalisé le 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.

À 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. Faut-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 que 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 inégale 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 3000 habitants tangentant une grosse commune centre qui finance tous les équipements collectifs et une commune de 3000 ayant des fonctions de centralité, ce n'est pas la même chose. C'est d'ailleurs pour cela qu'avait été introduite 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 6/7000 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 200000, 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 leurs contributions aux charges de la com-

mune sont identiques. Prendre l'aide personnalisée au logement serait alors plus représentatif. 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 eue 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 suffisamment 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 État 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.

II.5. Michel Klopfer et Céline Bacharan

Cabinet Michel Klopfer

Entretien réalisé le 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 PIC-SOU 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 FS-RIF existe depuis 1991). Il est amusant à ce titre de voir que le FDTP qui était une péréquation horizontale est désormais verticale (puisqu'adossé à une dotation d'État 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 5000 habitants à un territoire de 500000. Dans le système péréquateur français tout est stratifié : la dotation forfaitaire avec son coefficient logarithmique, la DSU s'adressant aux plus de 10000 et la DSR aux communes de petite taille, la dotation nationale de péréquation à 15 strates.

En revanche, introduire une strate de moins de 2500 habitants, ne semble pas très pertinent alors que l'on veut supprimer les intercommunalités de moins de 5000 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 pesant 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'ef-

fort 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 communautés 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'Ile-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 (puisqu'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, DCRT, 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 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'État 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'État. 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).

II.6. Jean-Christophe Moraud et Sandy Fréret

**Association des départements de France,
directeur général - chargée de mission finances**

Entretien réalisé le 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'État 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 DMTO. 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 dissensus sauf pour deux dé-

partements, 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'Ile-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. À 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 horizontale. 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'Ile-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.

II.7. Olivier Landel

Association des communautés urbaines de France, délégué général

Entretien réalisé le 29 novembre 2011.

À 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 était 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'État de ses responsabilités en termes d'équilibre territorial. Une fois que cela a 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 décalquée 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'insatisfactions 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 interstrates 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 voit toutes les grandes agglomérations qui deviendront contributrices de manière massive. C'est donc aux élus d'écrire la formule.

Sur le FSRI, l'ACUF n'a pas exprimée 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'État. Ma vision de l'intercommunalité est une intercommunalité mure qui assure sa propre péréquation interne sans avoir besoin d'injonction du pouvoir central.

II.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'État 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'État. 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...

À 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 réu-

nions 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 bien 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'État 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.

Notes

- 1) A. Guengant/G. Gilbert, 2004, Rapport du commissariat au plan, annexe VII, p. 5.
- 2) Rapport Durieux, 2010, Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises, pp. 27-47.
- 3) L. Davezies, 2008, La République et ses territoires - la circulation invisible des richesses, La République des idées, Seuil, p. 99.
- 4) Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire.
- 5) Conseil constitutionnel, 29 décembre 2004, n° 2004-511 DC, Loi de finances pour 2005, article 28.
- 6) M. Bouvier, 2004, Repenser la péréquation financière comme un outil de bonne gouvernance, article de la revue de la DATAR «Territoires 2020» n° 10, pp. 15-18.
- 7) N. Jacquet, 2004, éditorial, revue de la DATAR «Territoires 2020» n° 10, p. 5.
- 8) 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, pp. 10-15.
- 9) G. Gilbert/A. Guengant, 1991, La fiscalité locale en question, ed. Montchrestien, p. 110.
- 10) Rapport Durieux, 2010, Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises.
- 11) 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.»
- 12) Loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
- 13) Rapport Mézard/Pointereau, 2010, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation, p. 35.
- 14) A. Guengant, 1991, Le potentiel fiscal mesure-t-il correctement la richesse fiscale des communes?, Annuaire des collectivités locales, tome 11, pp. 5-21.
- 15) Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975.
- 16) Loi n° 91-429 du 13 mai 1991.
- 17) A. Guengant/G. Gilbert, 2004, Évaluation du dispositif de péréquation financière entre les communes, les départements et les régions, revue de la DATAR Territoires 2020 n°10, p. 20.
- 18) Amendement n° 384, Laffineur- De Courson.
- 19) Céline Bacharan, Christian Escallier, Gazette des communes du 20 juin 2011, page 44.
- 20) Gazette des communes, Jacques Paquier, graphique Cabinet Michel Klopfer «les effets de la non-prise en compte des dépenses sociales, p. 79.
- 21) Intervention de Valérie Pécresse lors de la séance du mardi 18 octobre 2011.
- 22) La DGF du département de Paris est forfaitaire à la différence de celle des autres départements où elle est calculée selon la population.
- 23) Taux moyen national 2009/taux du territoire.
- 24) En l'occurrence le département du Var.
- 25) 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.
- 26) Gazette des communes- dossier d'actualité 16 mars 2012 - «bloc communal: de nombreuses questions à résoudre».
- 27) In Guengant-Gilbert, «la fiscalité locale en question», 1998.
- 28) Qui permet de prélever de façon croissante à l'écart au seuil de référence.
- 29) Présentée par MM Balligand et Laffineur.
- 30) Voir interview Marc Laffineur- Gazette des communes- 22 juin 2011.
- 31) Intégrant les dotations de péréquation, les DMTO et diverses taxes (casinos, pylônes, séjour, remontées...).
- 32) Philippe Dallier, Charles Guené, Pierre Jarlier, Alberic de Montgolfier.
- 33) Dont le député de l'Aisne JP. Balligand a été la tête de pont.
- 34) Philippe Marini lors de la séance du 30 novembre.
- 35) Plafonnement des contributions FSRIF et FPIC à 10% des ressources de fonctionnement adopté par l'AN.
- 36) Explication reprise de la diapositive n° 220 présentée lors du séminaire 2011 du cabinet «Ressources Consultants Finances».
- 37) Méthode déjà utilisée pour la répartition de la part de base de la DGF forfaitaire.
- 38) Fiche technique A-Lettre du financier territorial-Bacharan Céline, Klopfer Michel.
- 39) Près de 30% du PIB.
- 40) Avec une enveloppe multipliant par 1.5 le montant de 2009 qui était d'environ 270 M€.
- 41) Le terme employé durant les débats aura été celui de «double lame».
- 42) Le groupe de travail a rappelé que sa réflexion a été réalisée en l'absence de toute simulation.
- 43) 50% insuffisance Pfi, 25% revenu moyen et 25% le pourcentage de logements sociaux.
- 44) Variant uniformément de 2 à 0.5 dans l'ordre croissant de classement des communes éligibles.
- 45) 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.