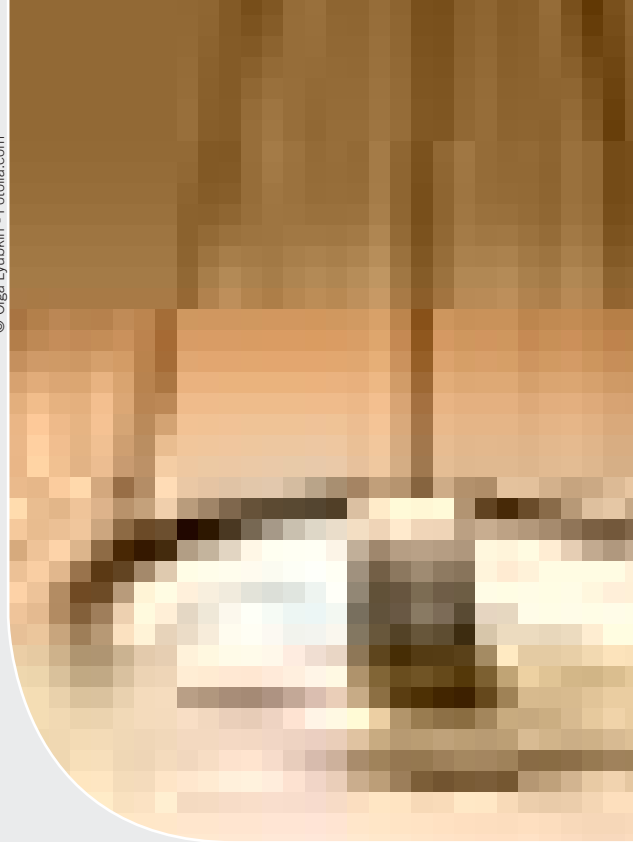


PLF : la péréquation horizontale en mouvement

© Olga Lyubkin - Fotolia.com



Ça va vous arriver

Tirant les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle et faisant suite à la loi de finances 2011 qui en a fixé le cadre, le PLF 2012 entre dans le vif du sujet de la péréquation horizontale et ajuste la péréquation verticale. Au programme figurent la création du FNPIC et une profonde modification du FSRIF.

Si la péréquation verticale est montée en puissance au cours de ces dernières années, la réforme de la taxe professionnelle s'est accompagnée d'une volonté de modifier de façon profonde la péréquation. On rappellera que l'avant-projet de loi diffusé par Bercy au début du mois d'août 2009 prévoyait la disparition des compensations et des prélèvements au titre du FNGIR en 20 ans en guise de rééquilibrage. Si la loi de finances 2010 ne prévoyait pas de mécanismes de dégressivité, nombre de parlementaires se serviront du FNGIR à compter de 2015 pour alimenter la péréquation. Par ailleurs était clairement prévue l'institution de nouveaux fonds de péréquation se substituant au FSRIF et aux FDPTP afin de moderniser et renforcer la péréquation horizontale. L'article 125 de la loi de finances 2011 avait esquissé un dispositif applicable à compter de 2012 tout en renvoyant au gouvernement la charge d'élaborer un rapport à remettre au Parlement pour intégration dans le projet de loi de finances 2011. L'article 58 du PLF 2012 présente le dispositif du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à l'issue des travaux estivaux des commissions des finances du Parlement et surtout du Comité des finances locales. Cet article devrait constituer le principal enjeu des débats parlementaires relatifs aux finances locales tant les intérêts des territoires sont divers.

LE FPIC : UN NIVEAU DE PÉRÉQUATION FIXÉ EX ANTE

Le projet de loi fixe en amont le montant des ressources du fonds au titre des trois premières années (respectivement 250 M. d'euros, 500 M. d'euros et 750 M. d'euros pour les années 2012, 2013 et 2014) et maintient l'objectif d'une détermination à partir de 2 % des ressources fiscales du secteur communal à compter de 2015 tel que prévu dans l'article 125 de la LFI 2011. Plusieurs parlementaires avaient souhaité l'affichage de montants fixés en valeur, y compris à partir de 2015 : le chiffre de 1 Md'euros aurait été à cet égard symbolique... mais le pourcentage retenu qui aboutira à un montant peu éloigné en 2015 aura l'avantage de permettre une indexation et donc une péréquation en phase avec l'évolution des ressources du secteur communal.

“ Plusieurs parlementaires avaient souhaité l'affichage de montants fixés en valeur : le chiffre de 1Md€ aurait été à cet égard symbolique... ”

“ 44 % des collectivités regroupant 54 % de la population seront prélevées. Les 50 % de bénéficiaires regroupent 36 % de la population ”

LE RÔLE CENTRAL DE L'INTERCOMMUNALITÉ

L'intercommunalité à fiscalité propre, lorsqu'elle existe, se voit attribuer un rôle pivot tant en ce qui concerne la détermination du prélèvement que pour la répartition. Les indicateurs de prélèvement (potentiel financier) et de répartition (indice synthétique) sont déterminés au niveau de « l'ensemble intercommunal », au niveau duquel sont agrégées les ressources communales et intercommunales. Le nouveau potentiel financier ainsi déterminé permettra de comparer l'ensemble des territoires, qu'ils soient organisés ou non sur le plan intercommunal. Pour autant, l'intercommunalité, lorsqu'elle existe sur un territoire, n'est pas l'unique contributeur ou bénéficiaire final du fonds : une fois les montants déterminés à l'échelle du territoire, une répartition est opérée entre l'EPCI et ses communes membres.

MODE DE CALCUL DU PRÉLÈVEMENT

Les discussions des commissions parlementaires et du CFL ont largement porté sur la soutenabilité du prélèvement qui repose sur une approche stratifiée.

Stratification utilisée pour la détermination de l'écart de potentiel financier

Strate 1 - 10 000 habitants
Strate 2 Entre 10 000 et 20 000 habitants
Strate 3 Entre 20 000 et 50 000 habitants
Strate 4 Entre 50 000 et 100 000 habitants
Strate 5 Entre 100 000 et 200 000 habitants
Strate 6 Plus de 200 000 habitants

Sont prélevés les ensembles intercommunaux et les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant excède 0,9 fois le potentiel financier de la strate. L'écart relatif est le cas échéant multiplié par la population DGF et par une valeur de point issue d'un rapport entre le montant total du prélèvement (par exemple 250 M. d'euros en 2012) et la somme des éléments de répartition. L'enjeu de la stratification est aisément compréhensible si l'on considère le fait que le potentiel financier moyen par habitant croît avec la population. Les modifications apportées à la carte intercommunale au cours des

prochaines années vont influencer significativement sur les paramètres de calcul avec, notamment, des changements de strate qui influenceront sur les valeurs de point. Les simulations doivent donc être appréhendées avec précaution. À titre d'exemple, en cas de fusion se traduisant par un changement de strate, le prélèvement auquel sera éventuellement soumis le nouvel EPCI ne sera pas égal à la somme des prélèvements auxquels aurait été soumis chacun des EPCI fusionnés.

MODE DE CALCUL DES REVERSEMENTS

Bénéficieront des reversements la moitié des ensembles intercommunaux (et des communes isolées) les mieux classés en fonction d'un indice synthétique déterminé à partir du rapport entre le potentiel financier moyen de la strate et le potentiel financier de l'ensemble intercommunal (ou de la commune isolée) et du rapport entre le revenu moyen par habitant de la strate et le revenu moyen de l'ensemble intercommunal (ou de la commune isolée). Une quote-part sera réservée aux DOM-TOM. Elle sera déterminée en fonction de leur part dans la population française augmentée de 33 %. Deux enveloppes réservées à ces collectivités seront alors déterminées en fonction de critères spécifiques.

UNE REDÉFINITION NÉCESSAIRE DES PACTES FINANCIERS INTERCOMMUNAUX

La répartition du prélèvement et/ou du versement entre l'EPCI et ses communes membres est automatiquement déterminée en fonction de leurs poids respectifs dans la constitution du produit fiscal de l'ensemble intercommunal. La richesse intrinsèque d'une commune n'aura pas d'impact sur le principe de son éligibilité au prélèvement ou au versement. Une commune pauvre faisant partie d'un ensemble intercommunal relati- ●●●

Offre spéciale d'abonnement

→ page 26

La question de l'indicateur de prélèvement

Le choix du potentiel financier agrégé pris en compte pour le prélèvement et la répartition du FPIC n'échappe pas aux critiques traditionnellement émises à l'endroit du potentiel fiscal parmi lesquelles se trouvent les différences relatives à l'évaluation des valeurs locatives et le caractère arbitraire des ressources intégrées dans le potentiel fiscal. À cet égard, l'ajout d'impôts tels que la surtaxe sur les eaux minérales, la taxe sur les jeux de hasard ou la taxe sur les remontées mécaniques est pertinente pour tenir compte de la réalité des quelques collectivités bénéficiaires mais il est difficile de justifier le choix d'écarter une ressource telle que les droits de mutation. Enfin, l'intégration brute du FNGIR et de la DCRTP se traduit par un effet taux de TP désavantageux pour les territoires caractérisés par un taux élevé de taxe professionnelle. Le potentiel financier agrégé ne sera pas utilisé pour la répartition de la dotation d'intercommunalité. Le projet de loi de finances redéfinit les modalités de calcul des potentiels fiscal et financier utilisés pour la répartition des dotations péréquatrices des communes. La principale originalité des modifications consiste notamment dans les modalités de prise en compte de la fiscalité professionnelle et des attributions de compensations versées ou perçues par les EPCI.

- vement riche sera prélevée alors qu'une commune riche faisant partie d'un EPCI relativement pauvre sera épargnée, voire pourra bénéficier de la redistribution. La surprise est grande pour nombre d'élus dont la commune se trouve en situation d'être contributrice alors qu'elle est bénéficiaire de la DSU dite « cible ». La question est loin d'être anodine si l'on sait que la répartition du prélèvement EPCI/communes membres est simulée à 35 %/65 % pour 2012. Le dispositif octroie toutefois aux EPCI la possibilité de s'éloigner de la répartition du droit commun de manière à intégrer librement leur situation vis-à-vis du FPIC dans leur pacte financier. Mais toute dérogation nécessitera une délibération à l'unanimité du conseil de communauté prise avant le 30 juin de l'année de répartition.

PREMIERS IMPACTS

Les collectivités contribueraient en moyenne à un niveau voisin de 27 euros par habitant à l'horizon 2015 et les bénéficiaires percevraient un montant moyen de plus de 40 euros (montants déterminés sur une hypothèse d'abondement du fonds à hauteur 1 Md d'euros). Une faible part des collectivités est à la fois contributrice et bénéficiaire.

44 % des collectivités regroupant 54 % de la population seront prélevées. Les 50 % de bénéficiaires regroupent 36 % de la population. S'agissant des collectivités de plus de 10 000 habitants, la part des contributeurs passe à plus de la moitié et la part des bénéficiaires sera de 46 %.

Un solde (contribution nette ou versement net) caractérisant chacune des strates peut être déterminé par construction. Ce solde est

“ Les collectivités qui se caractérisaient par un important produit de TP seront parmi les plus prélevées ”

bénéficiaire pour les collectivités de moins de 20 000 habitants et négatif pour les autres strates.

Une vingtaine de collectivités de plus de 200 000 habitants (intercommunalités + Paris) sur les 42 seront prélevées, les autres devraient bénéficier de reversements. Cette strate subira la contribution nette (solde contribution/reversement) la plus élevée mais une grande part sera assumée par la ville de Paris, ce qui allégera d'autant le fardeau des autres collectivités.

Les collectivités qui se caractérisaient par un important produit de taxe professionnelle avant la réforme, pour la plupart des territoires industriels, se trouveront parmi les plus prélevées avec des niveaux excédant 100 euros/habitants. Le potentiel financier en tant que critère unique de détermination du prélèvement trouve ici sa limite. La prise en compte du revenu par habitant, qui constitue un indicateur permettant d'apprécier les charges (le poids des logements sociaux et des APL est très corrélé au niveau du revenu moyen) et la capacité contributive des ménages (qui devient un élément central pour apprécier les marges de manœuvre des collectivités avec le nouveau panier fiscal) pourrait se révéler opportune à condition de corriger par ailleurs l'effort fiscal pour atténuer le potentiel financier. ■

FSRIF et FPIC

Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France est profondément modifié pour atteindre l'objectif d'un montant à répartir s'élevant à 270 M. d'euros à l'horizon 2015 (soit 1,5 fois le montant de 2009). Cet objectif ambitieux concomitant à la réduction des écarts de ressources entre collectivités liée à la refonte du potentiel financier requiert une progressivité accrue des prélèvements et une concentration des attributions au profit des communes les plus défavorisées. Le double système de prélèvement en vigueur en 2011 laisse place à un nouveau système unique qui se fonde sur les mêmes principes que le FPIC mais en s'appliquant aux seules communes. S'applique un système progressif fondé sur des valeurs de points s'appuyant sur des écarts relatifs au potentiel financier moyen par strate élevés au carré (pour garantir une meilleure progressivité) assorti d'un plafonnement à 10 % des dépenses de fonctionnement. La composition de l'indice synthétique est profondément revue.

Le FPIC sera articulé au FSRIF par deux mesures spécifiques. Le potentiel financier utilisé pour le calcul du FPIC prendra en compte les contributions/reversements du FSRIF. La contribution au FSRIF de l'année n-1 sera ajoutée à la contribution FPIC de l'année n pour déterminer l'éligibilité au plafonnement à 15 % des recettes fiscales.