



La péréquation horizontale : quels arbitrages internes aux territoires ?

Après l'année de la réforme de la TP et le gel des dotations de l'Etat, la refonte de la péréquation marquera l'actualité financière 2012 du secteur communal. Déjà siglé en FPIC, le nouveau fonds national sur la péréquation des ressources intercommunales et communales contient dans sa dénomination même la promesse d'un renforcement de l'interaction entre les EPCI et leurs communes membres qui partagent désormais le même outil de péréquation.

L'interdépendance, les EPCI à FPU et leurs communes membres connaissent déjà. Les reversements de fiscalité (attribution de compensation et dotation de solidarité) qui sont la partie la plus visible de des pactes financiers et fiscaux en sont l'illustration la plus flagrante avec la mutualisation qui fait son chemin. Le renforcement des compétences intercommunales est par ailleurs encouragé par les financeurs des politiques publiques (Etat, conseils généraux et régionaux, CAF...) qui ne souhaitent voir qu'une seule tête !

L'institution du FPIC conforte la légitimité du territoire intercommunal, mais, en attribuant aux EPCI la charge de la régulation locale de la péréquation, les relations internes communautés/communes seront mises à l'épreuve.

Le territoire intercommunal, pivot de la péréquation

La création du FPIC inscrit à la base du système la notion d'« ensemble intercommunal ». Moins technocratique que celles de « bloc communal » ou de « groupe territorial », l'apparition de ce terme dans le code général des collectivités territoriales se traduit concrètement par le fait que le territoire intercommunal sert de référence pour la mesure des écarts de richesse et de charges au niveau national. Les prélèvements et les attributions sont également déterminés à ce niveau. La question de la répartition interne au sein des ensembles intercommunaux n'intervient que dans un second temps. Une commune pauvre appartenant à un ensemble intercommunal riche sera contributrice et inversement une commune riche appartenant à un territoire pauvre sera bénéficiaire. Et lorsqu'il y a conflit avec d'autres systèmes de péréquation il revient au territoire de les assumer. Ainsi, l'EPCI prend le cas échéant à sa charge le prélèvement auquel est soumise une commune bénéficiaire de la DSU cible. Il en est de même pour une commune prélevée au titre du FSRIF : les communes contributrices au système de péréquation francilien redoutaient l'effet double lame de la péréquation nationale. Leur contribution au FPIC sera abattue de celle versée au titre du FSRIF.... Et mise à la charge de l'EPCI qui se voit ainsi confier la responsabilité d'assumer les frictions avec les autres dispositifs de péréquation !

Une répartition locale libre de choix

Le prélèvement est réparti entre l'EPCI et ses communes membres au prorata de leur contribution au potentiel fiscal agrégé majoré ou minoré des attributions de compensation reçues ou versées. L'attribution revenant à chaque ensemble intercommunal est répartie entre l'EPCI et ses communes membres au prorata de leur contribution au potentiel fiscal agrégé. La part revenant à chaque commune est égale à sa population multipliée par le rapport entre la contribution au potentiel fiscal agrégé moyen par habitant des communes de l'ensemble intercommunal et la contribution au potentiel fiscal agrégé par habitant de la commune.

Le texte initial du gouvernement ne permettait que difficilement de revenir sur le droit commun : seule une délibération unanime du conseil de l'EPCI pouvait revenir sur le dispositif proposé prévu pour la répartition du prélèvement. Une possibilité de modification de la répartition de l'attribution était toutefois offerte à la majorité qualifiée des conseils municipaux. Les représentants d'EPCI ont obtenu un assouplissement qui permet de revenir plus aisément sur le mécanisme de droit commun. Par délibération du conseil à la majorité des deux tiers prise avant le 30 juin le prélèvement et/ou l'attribution pourront être répartis entre l'EPCI et les communes au prorata du CIF. La part revenant aux communes peut ensuite être répartie entre elles selon deux modalités possibles :

- Au prorata de leur contribution au potentiel fiscal agrégé.
- En fonction d'une combinaison de critères dont deux sont obligatoires : l'écart du revenu par habitant et l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant.

Si l'un ou l'autre de ces dispositifs ne convient pas, l'unanimité du conseil demeurera nécessaire.

De manière concrète, les EPCI disposeront de quelques semaines entre la notification définitive d'avril pour délibérer (avant le 30 juin) s'ils souhaitent s'affranchir du droit commun.

Quels choix locaux ?

Le FPIC pourra dans certains cas servir d'aiguillon à une réflexion autour de l'allocation de ressources interne aux territoires, et constituer ainsi un vecteur de renforcement du pacte financier et fiscal. Mais l'effet contraire peut également l'emporter et générer une crispation fondée sur la défense des intérêts communaux.

Cette seconde hypothèse n'est à écarter pour aucun ensemble intercommunal à l'heure où la grande majorité des communes constate un moindre dynamisme, voire la réduction de ses dotations de l'Etat et donc plus généralement subit une amplification de l'effet de ciseaux entre dépenses et recettes de fonctionnement.

Pour la répartition des prélèvements, le droit commun préserve les communes éligibles à la DSU cible ou pour les contributeurs du FSRIF. A la majorité des deux tiers, le conseil communautaire pourra annihiler ces dispositions protectrices. Même avec des critères manipulés avec soin, la nouvelle répartition leur est dans presque tous les cas moins favorable. Certaines communes reconnues comme pauvres sans pour autant être

bénéficiaires de la DSU cible, seront par ailleurs fondées à demander des compensations... sans nécessairement trouver écho auprès des plus riches. Quant aux principaux acteurs du projet de territoire porté par l'EPCI, ils trouveront regrettables que l'EPCI assume une addition alourdie par défaut de solidarité entre les communes.

Concernant la répartition de l'attribution, une problématique similaire existe. Une ville-centre peut concentrer les difficultés économiques et sociales du territoire et ainsi être la principale cause de l'éligibilité de l'ensemble intercommunal compte tenu des critères intégrés dans le calcul de l'indice synthétique (60% revenu, 20% potentiel financier, 20% effort fiscal). Au sein d'un tel ensemble intercommunal, seuls un grand élan de solidarité et une bonne dose de pédagogie permettront à la majorité des communes résidentielles périurbaines à fort revenu par habitant et caractérisées par un faible effort fiscal de renoncer à l'aubaine d'une nouvelle ressource dont le mécanisme de répartition interne de droit commun repose sur le seul potentiel fiscal. De même, les tenants d'un fléchage de la nouvelle ressource en direction de la seule intercommunalité auront bien des difficultés à faire prévaloir leur point de vue puisque l'unanimité sera également requise dès lors que la volonté est de sortir d'un mode de répartition sinon imposé sinon modulé de manière analogue à la répartition de la dotation de solidarité communautaire conformément au second système dérogatoire proposé. Or, ce choix pourrait légitimement être envisagé dans certains cas pour financer un projet communautaire ambitieux et pour éviter un émiettement peu efficace.

Jean-Pierre Coblentz
Directeur de Stratorial Finances