

**Rapport du Gouvernement relatif au fonds de
péréquation des recettes fiscales intercommunales et
communales (FPIC) créé en application de l'article
125 de la loi de finances pour 2011**

<i>Introduction</i>	4
<i>I. La mise en place d'un mécanisme de solidarité horizontale constitue une nouvelle étape du développement de la péréquation du secteur communal.</i>	6
A. L'objectif des mécanismes de péréquation est de favoriser une meilleure répartition des ressources entre collectivités territoriales.	6
1. À l'heure actuelle, les mécanismes de prélèvement sur les recettes de l'Etat constituent le principal instrument de péréquation.	6
2. Pour le secteur communal, ces mécanismes « verticaux » sont complétés par deux mécanismes de péréquation horizontale, d'un volume néanmoins plus restreint.	7
B) Saisir l'opportunité de la réforme de la fiscalité directe locale pour donner une nouvelle dimension à la péréquation des ressources du secteur communal	8
1. La part des concours financiers de l'Etat consacrée à la péréquation a largement augmenté ces dernières années.	8
2. Le développement de la péréquation horizontale offre l'opportunité d'approfondir l'effort déjà entrepris en faveur de la péréquation.	9
3. L'instauration d'un mécanisme de péréquation horizontale doit également permettre d'accompagner la réforme de la taxe professionnelle.	9
<i>II. Le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales repose sur des principes simples, traduits par des règles conciliant lisibilité et efficacité péréquatrice.</i>	10
A) Un dispositif de solidarité nationale dont l'objectif de ressources est fixé à horizon 2015.	10
1. Un fonds national unique, une solution lisible et juste pour renforcer l'effort de péréquation.	10
2. Une montée en charge progressive pour atteindre plus d'1 milliard d'euros en 2015	10
B) Vers un nouvel indicateur de ressources : le potentiel financier agrégé.	11
1. La modification des « paniers fiscaux » suite à la réforme de la taxe professionnelle et la redéfinition du potentiel fiscal.	11
a) La mesure de la richesse avant la réforme de la fiscalité locale.	11
b) La redéfinition du potentiel fiscal suite à la réforme de la taxe professionnelle : la continuité de l'indicateur.	12
2. Le potentiel fiscal agrégé (PFA), une mesure consolidée de la richesse au niveau local.	14
3. Un nécessaire élargissement de la mesure des ressources.	15
4. Du PFA (potentiel fiscal agrégé) au PFIA (potentiel financier agrégé).	16
C) La référence de la mesure de la richesse : la question des groupes démographiques.	18
1. La notion de groupe démographique.	18
2. Présentation des scénarios étudiés par le groupe de travail.	19
a) La question de la stratification par groupe démographique.	19
b) Un PFIA moyen national.	19
c) Un PFIA moyen par groupe démographique.	23
D) Un prélèvement progressif reposant sur une assiette large de contributeurs.	25
1. Le nombre de contributeurs au titre du fonds.	25

2. Trois catégories de contributeurs : les groupements à fiscalité propre, leurs communes membres et les communes isolées.	27
3. Un prélèvement progressif sur la base d'une valeur de point.	28
E) Un reversement reposant sur un indice simple de ressources et de charges.	31
1. Un reversement relativement large des attributions au titre du fonds reposant sur l'échelon intercommunal.	31
2. Un reversement en fonction d'un indice simple de ressources et de charges.	31
a) Le choix de l'indice synthétique de ressources et de charges.	31
b) Quels critères de redistribution ?	32
3. Un reversement bénéficiant aux communes et à leurs groupements	33
F) Deux dispositifs spécifiques sont prévus pour l'outre-mer.	35
<i>III. Le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales doit être articulé avec le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.</i>	<i>36</i>
A) La nécessaire réforme du FSRIF du fait des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle et de l'objectif de montée en charge du fonds.	36
1. Les conséquences de la réforme de la TP rendent difficilement atteignable l'objectif de montée en charge du fonds.	36
2. Le schéma proposé vise à garantir la montée en charge du fonds tout en améliorant l'efficacité du dispositif.	36
B) Un équilibre à trouver pour permettre l'articulation du dispositif francilien avec le dispositif national.	37
<i>Synthèse : le schéma proposé par le Gouvernement.</i>	<i>39</i>
A) Economie générale du dispositif	39
B) Un prélèvement en fonction du PFIA stratifié	39
C) La redistribution des attributions au titre du fonds.	40

Annexes

Introduction

La création du fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) témoigne d'une ambition sans précédent de la part des collectivités locales, du Parlement et du Gouvernement. Il s'agit en effet du premier mécanisme national de péréquation dite « horizontale » des ressources fiscales des groupements et de leurs communes.

Jusqu'en 2010, les dispositifs de péréquation étaient principalement constitués de dispositifs de péréquation dite « verticale », reposant sur les dotations attribuées de manière différenciée par l'Etat aux collectivités locales, en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques.

S'agissant des dispositifs de péréquation horizontale, ils étaient constitués de deux fonds, le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

Dans les suites de la réforme de la fiscalité locale, **la loi de finances pour 2010 a permis d'enclencher le mouvement de développement de la péréquation horizontale** reposant sur la péréquation des recettes fiscales des collectivités, et ce pour l'ensemble des catégories de collectivités (groupements et leurs communes membres, départements, régions).

En effet, la loi de finances pour 2010 portait déjà création de dispositifs de péréquation horizontale pour les départements (fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) et les régions (fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

Plus ambitieux, plus complexe à mettre en place, le dispositif de péréquation à destination des groupements et de leurs communes membres ne faisait l'objet d'aucune disposition de la loi de finances pour 2010.

Néanmoins, bien que ne fixant pas de règles précises pour la mise en place du fonds de péréquation des EPCI et de leurs communes membres, la loi de finances pour 2010 posait certains principes. Dans le cadre de la **clause dite de « revoyure »**, l'article 76 de la loi de finances pour 2010 prévoyait ainsi qu'une loi précise les mécanismes de péréquation des ressources fiscales devant être mis en place à l'échelon intercommunal et communal afin de réduire les inégalités fiscales entre les collectivités.

Suite aux rapports remis par les inspections générales et les parlementaires en mission au cours de l'année 2010, **l'article 125 de la loi de finances pour 2011¹ a posé les principales règles de fonctionnement du fonds de péréquation** des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) et fixé à 2012 la première année de répartition du FPIC.

Cet article appelait un travail technique complémentaire.

D'une part, il ne prévoit pas précisément les modalités de répartition du fonds. Néanmoins, il pose d'ores et déjà un certain nombre de principes, parmi lesquels :

- un objectif progressif de ressources pour le fonds à horizon 2015 (2% des recettes fiscales des communes et EPCI) ;
- la nécessité de mesurer la richesse des communes et EPCI au niveau de l'intercommunalité ;
- le prélèvement au niveau des communes et des EPCI en fonction du potentiel financier ;

¹ Cf. annexe 1.

- le reversement des attributions du fonds au niveau de l'intercommunalité ;
- l'existence d'un fonds spécifique pour la région Ile-de-France.

D'autre part, les règles fixées l'ont été en l'absence de toute simulation chiffrée du fait de l'indisponibilité de l'information relative aux ressources fiscales 2011 lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2011, ce qui ne permettait pas de vérifier la pertinence des options envisagées.

Enfin, l'article 125 **prévoit la rédaction d'un rapport spécifique du Gouvernement, remis au Parlement après avis du comité des finances locales (CFL), et organise le mandat de ce rapport autour de six points fondamentaux.**

- 1) Les groupes démographiques de communes et les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel fiscal moyen sert de comparaison pour déterminer la contribution des collectivités contributrices ;
- 2) Le seuil du potentiel fiscal moyen définissant le prélèvement au fonds de péréquation ;
- 3) Le taux s'appliquant au prélèvement en fonction de l'écart au potentiel fiscal moyen ;
- 4) Le montant maximal de prélèvement à instaurer afin de préserver les ressources de chacun des établissements publics de coopération intercommunale et communes soumis au prélèvement ;
- 5) Les critères de ressources et de charges utilisés dans la répartition des attributions au titre du fonds ainsi que leur poids respectif ;
- 6) Les modalités spécifiques de contribution et de reversement s'appliquant à la région Ile-de-France, en précisant l'articulation avec le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France et les conséquences sur ce fonds des nouvelles modalités de péréquation.

La rédaction de ce rapport résulte d'un **large travail de concertation** et repose sur les **travaux conduits dans le cadre du groupe de travail du CFL** tout au long du premier semestre de l'année 2011.

Dès sa séance du 30 novembre 2010 (*cf.* annexe 2), le CFL a en effet affirmé sa volonté de jouer un rôle décisif dans les travaux relatifs à la mise en place des mécanismes de péréquation horizontale. Une délibération a été prise en ce sens arrêtant la création d'un groupe de travail consacré à la péréquation horizontale. Entre le mois de février 2011 et le mois de juillet 2011, sept séances ont été consacrées en tout ou partie² aux travaux relatifs à la péréquation horizontale du bloc communal.

Des simulations ont été réalisées dès le mois de mai 2011, une fois les données fiscales provisoires connues, qui ont permis d'éclairer les débats au sein du groupe de travail.

A l'issue de la dernière séance, le 20 juillet 2011, le ministre chargé des collectivités territoriales a décidé d'arrêter le schéma proposé par le Gouvernement sur la base des travaux du comité des finances locales afin que ce schéma puisse être traduit juridiquement dans le projet de loi de finances pour 2012

Le présent rapport vise à **présenter le schéma retenu par le Gouvernement à la lumière des travaux menés au sein du comité des finances locales**, tel qu'il est proposé dans le projet de loi de finances pour 2012.

² 4 séances ont été spécifiquement consacrées au groupe de travail ; trois réunions du CFL ont été consacrées pour partie à ce sujet.

I. La mise en place d'un mécanisme de solidarité horizontale constitue une nouvelle étape du développement de la péréquation du secteur communal.

A. L'objectif des mécanismes de péréquation est de favoriser une meilleure répartition des ressources entre collectivités territoriales.

L'article 72-2 de la Constitution dispose que « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». La finalité de la péréquation est d'atténuer les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face.

Spontanément, il n'existe pas d'adéquation, pour une collectivité donnée, entre ses ressources et ses charges³, certaines collectivités disposant de ressources fiscales insuffisantes pour couvrir les charges relevant de leurs compétences. Ressources et charges dépendent en effet à la fois des contraintes géographiques, humaines (revenu des habitants par exemple) et économiques (dynamisme des bases fiscales, importance du tissu industriel ou tertiaire). Ceci est particulièrement vrai s'agissant des ressources de fiscalité économique, dont la distribution atteste d'une répartition inégale des bases. En 2009, **6 % des collectivités locales, soit un peu plus de 2 000 communes, disposaient de près de 80 % des bases de taxe professionnelle.**

Deux formes de péréquation peuvent être distinguées :

- la péréquation verticale, qui repose sur les concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- la péréquation horizontale, qui s'opère directement entre collectivités, les ressources fiscales des collectivités les plus riches étant prélevées au profit des collectivités moins favorisées.

Le fragile équilibre des politiques destinées au renforcement de la péréquation horizontale repose sur la conciliation d'un double objectif : soutenir les collectivités structurellement défavorisées tout en conservant l'incitation des collectivités les plus favorisées à mener des politiques de développement local dynamiques dans le respect du principe d'autonomie financière.

1. À l'heure actuelle, les mécanismes de prélèvement sur les recettes de l'Etat constituent le principal instrument de péréquation.

Pour le niveau communal, la péréquation « verticale » est mise en œuvre au travers des 3 dotations de péréquation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) :

- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) qui représente en 2011 un montant de 1,31 milliard d'euros et bénéficie à 844 communes (731 communes de plus de 10 000 habitants et 113 communes de 5 000 à 10 000 habitants) ;

³ On entendra ici la notion de « charges » non pas dans son acception comptable précisée dans le Plan comptable Général mais dans son acception liée aux dépenses obligatoires définies à l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et de manière plus large aux compétences des collectivités, qu'elles soient obligatoires ou facultatives.

- la dotation de solidarité rurale (DSR) qui représente en 2011, un montant de 852 millions d'euros et bénéficie à 34 462 communes ;
- la dotation nationale de péréquation (DNP) qui représente en 2011, un montant de 755 millions d'euros et bénéficie à 22 100 communes.

Au total, ce sont 2,91 milliards d'euros en 2011 qui ont été répartis par l'Etat entre les communes au titre des composantes péréquatrices de la DGF, soit 17,6% de la DGF des communes.

La part des dotations de péréquation passe à 23,3% de la DGF des communes si l'on prend en compte la dotation d'intercommunalité, dont la répartition est de nature péréquatrice puisqu'elle repose pour 70% sur la base des écarts de potentiels fiscaux entre EPCI.

2. Pour le secteur communal, ces mécanismes « verticaux » sont complétés par deux mécanismes de péréquation horizontale, d'un volume néanmoins plus restreint.

Les deux mécanismes de péréquation horizontale du secteur communal sont :

- le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) qui a redistribué 190 millions d'euros en 2011 en faveur de 145 communes franciliennes (125 communes de plus de 10 000 habitants et 20 communes de 5 000 à 10 000 habitants) ;
- les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), dont seul le volet « communes défavorisées » a été maintenu en 2011 pour un montant de 449,7 millions d'euros (hors fonds de compensation des nuisances aéroportuaires)⁴.

Le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France est un mécanisme de péréquation des ressources fiscales spécifiques à l'Ile-de-France. Il repose sur deux prélèvements, le premier étant assis sur le potentiel financier, le second sur les seuls écarts de taxe professionnelle. La redistribution des attributions au titre du FSRIF fait intervenir un indice synthétique de ressources (potentiel financier) et de charges (nombre de logements sociaux, bénéficiaires d'APL, revenu moyen par habitant).

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), qui étaient alimentés par un prélèvement sur les établissements ayant des bases de TP particulièrement élevées, bénéficient désormais d'une dotation de l'Etat. Les reversements des FDPTP sont pilotés par les Conseils généraux conformément aux dispositions de l'article 1648 A du CGI dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2009. Ils sont recentrés sur les communes défavorisées.

Ces deux fonds de solidarité horizontale, qui reposaient essentiellement sur les ressources de taxe professionnelle perçues par les collectivités, sont **profondément impactés par la réforme de la fiscalité locale** et ont été (s'agissant des FDPTP) ou sont appelés (s'agissant du FSRIF) à être substantiellement revus.

Surtout, ces deux mécanismes ne sauraient être réellement comparés au FPIC. Le FSRIF ne concerne que les communes et EPCI de la région Ile-de-France. Quant aux FDPTP, ils sont répartis par les Conseils généraux entre les communes selon des choix locaux sans que des règles uniformes de répartition soient appliquées sur l'ensemble du territoire. Leur montant

⁴ Les attributions perçues auparavant par les communes au titre des parts « communes concernées » et « communes prioritaires » sont compensées par le biais de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et de la garantie individuelle de ressources (GIR).

dans chaque département dépend de la présence d'établissements dits « exceptionnels ».

B) Saisir l'opportunité de la réforme de la fiscalité directe locale pour donner une nouvelle dimension à la péréquation des ressources du secteur communal

1. La part des concours financiers de l'Etat consacrée à la péréquation a largement augmenté ces dernières années.

Les masses financières consacrées aux dotations de péréquation n'ont cessé d'augmenter. La part de la DGF consacrée à la péréquation (tous niveaux de collectivité) est ainsi passée de 4,5 milliards d'euros en 2004 (12,3 % de la DGF) à 7,08 milliards d'euros en 2011 (17,1 % de la DGF).

La progression des dotations du secteur communal a été particulièrement dynamique, avec notamment pour la **DSU et la DSR, des montants qui ont plus que doublé entre 2004 et 2011**. Le détail des évolutions des montants des composantes péréquatrices du secteur communal est présenté dans le tableau ci-dessous.

	2004 (M€)	2011 (M€)	%
DSU	635	1 311	+106 %
DSR	421	852	+102 %
DNP	569	755	+33%
Dotation d'intercommunalité	1 939	2 590	+34%
Total péréquation	3 564	5 508	+55%
DGF secteur communal	20 060	23 681	+18%
% de la part péréquation	17,8%	23,3%	

La progression en volume de la péréquation s'est accompagnée d'une amélioration de l'intensité péréquatrice des dotations par le biais de réformes permettant de mieux cibler les bénéficiaires de la péréquation sur les collectivités les plus en difficulté.

La réforme de la DSU engagée en 2009 a conduit à la création de la « DSU-cible » qui permet de concentrer la progression de la dotation sur un nombre plus restreint de communes, identifiées comme les communes urbaines ayant le plus de difficultés à faire face à leurs charges. Ainsi, en 2011, les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants, classées selon un indice synthétique de ressources et de charges, ainsi que les 30 premières communes ayant une population comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, bénéficient en sus de leur attribution de droit commun, d'une attribution au titre de la « DSU cible ». En 2011, 56 des 77 millions d'euros d'accroissement de la DSU ont été répartis au titre de cette fraction.

Concernant la DSR, la loi de finances pour 2011 a institué, sur le modèle de l'architecture de la DSU, une troisième fraction « cible » en sus des fractions « bourg-centre » et « péréquation » afin de concentrer l'accroissement annuel de la dotation sur les 10 000 communes rurales les plus défavorisées déjà éligibles à au moins l'une des deux fractions. En 2011, la moitié de l'accroissement de la DSR y a ainsi été consacrée.

2. Le développement de la péréquation horizontale offre l'opportunité d'approfondir l'effort déjà entrepris en faveur de la péréquation.

Depuis 2009, l'effort en faveur des dotations de péréquation est poursuivi mais repose pour partie sur des écrêtements internes à la DGF et notamment sur l'écrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes. Alors qu'en 2009 et 2010 l'écrêtement du complément de garantie des communes a été opéré de manière uniforme pour l'ensemble des communes (-2%), en 2011 il a été modulé en fonction du potentiel fiscal des communes. C'est là, en quelque sorte, un dispositif de péréquation horizontale au sein même de la DGF qui s'installe progressivement.

Le gel en valeur de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat devrait rendre plus difficile à l'avenir la progression des dotations de péréquation versées par l'Etat, qui a été très dynamique sur les dernières années.

3. L'instauration d'un mécanisme de péréquation horizontale doit également permettre d'accompagner la réforme de la taxe professionnelle.

La réforme de la taxe professionnelle induit d'importants mouvements de redistribution des ressources fiscales pour trois raisons :

- Le remplacement de la taxe professionnelle par des impôts professionnels différemment répartis : la taxe professionnelle, largement assise sur les équipements industriels est remplacée par des impositions assises sur la valeur ajoutée des entreprises et sur la valeur locative foncière des entreprises ;
- Le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation accroîtra de fait structurellement la part des impôts « ménages » au sein des ressources des groupements et des communes ;
- Enfin, le mécanisme de garantie de ressources individuelles accompagnant la réforme de la fiscalité locale permettra à court terme de neutraliser l'impact négatif de la nouvelle distribution des ressources fiscales mais contribuera, pour les collectivités « perdantes » à la réforme, à la rigidification de leur assiette fiscale du fait de la part importante de la DCRTP/GIR la composant.

Le rapport des missions d'inspections rendu en juin 2010 a ainsi conclu à une légère diminution des inégalités de ressources fiscales suite à la réforme de la taxe professionnelle au sein du secteur communal⁵. Néanmoins, les inégalités de répartition des ressources fiscales demeurent globalement et se déplacent sur le territoire, ce qui justifie la poursuite de l'effort en faveur de la péréquation. Le mécanisme de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales vise par conséquent à accompagner la réforme de la fiscalité locale en prévoyant que les ressources fiscales des collectivités les plus riches feront l'objet d'une péréquation en faveur des collectivités les moins favorisées.

⁵ Source : *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et des entreprises*, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Administration, 2010.

II. Le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales repose sur des principes simples, traduits par des règles conciliant lisibilité et efficacité péréquatrice.

A) Un dispositif de solidarité nationale dont l'objectif de ressources est fixé à horizon 2015.

La mise en place du FPIC se place dans le contexte de l'achèvement de la carte intercommunale prévu par la loi de réforme des collectivités locales, en faisant du territoire intercommunal l'échelle de mesure de la richesse consolidée du groupement et de ses communes membres. Sont ainsi définis des « ensembles intercommunaux » regroupant les groupements à fiscalité propre et leurs communes membres. Les communes isolées, qui ont vocation à intégrer des EPCI à fiscalité propre à l'exception des communes des départements de la petite Couronne, restent intégrées dans le dispositif.

1. Un fonds national unique, une solution lisible et juste pour renforcer l'effort de péréquation.

La question de l'architecture du fonds est directement liée à l'analyse de l'efficacité péréquatrice du dispositif. Le FSRIF, seul fonds de péréquation horizontale reposant sur des critères de ressources et de charges, est un dispositif régional. L'échelle régionale se justifie cependant aisément pour le dispositif francilien au vu des écarts de richesse extrêmement importants au sein de la région Ile-de-France, ces écarts de richesse étant combinés à un niveau moyen de potentiel financier plus élevé que la moyenne des autres régions. *A contrario*, la superposition de 26 fonds régionaux de péréquation n'aurait guère de sens pour les deux mêmes raisons susmentionnées, aucune autre région que l'Ile-de-France ne combinant un niveau de potentiel financier par habitant élevé et des écarts de richesse forts. Les deux histogrammes présentés en annexe 3 illustrent ce constat. Une redistribution organisée sur la base de fonds régionaux n'assurerait pas une équité des possibilités de redistribution selon les régions.

Conclusion : un dispositif national est le dispositif le plus en mesure de favoriser une réduction des inégalités de ressources sur l'ensemble du territoire.

2. Une montée en charge progressive pour atteindre plus d'1 milliard d'euros en 2015

Un des principes fondamentaux du FPIC consiste en la fixation **d'un objectif de péréquation** : la répartition du mécanisme est donc guidée par une finalité chiffrée, un engagement de ressources à respecter. Le FPIC est le seul mécanisme de péréquation horizontale qui reposerait sur un objectif fixé *ex-ante*, en amont de la répartition annuelle. Pour les mécanismes existants (fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements, fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France dans sa version actuelle), c'est l'application des règles de répartition qui détermine l'alimentation annuelle du fonds.

Ces questions revêtent une importance particulière dès lors qu'elles illustrent l'engagement du Gouvernement et des collectivités locales en faveur de la péréquation horizontale.

Il importe en outre d'assurer une montée en charge progressive des ressources du fonds. Pour les trois premières années de fonctionnement du mécanisme de péréquation, plutôt qu'un objectif de ressources exprimé en pourcentage de recettes des collectivités, l'objectif de

ressources du fonds sera exprimé en volume. La fixation d'un objectif en volume offre l'avantage de la lisibilité et de la prévisibilité : les ressources du fonds seront ainsi fixées à 250 M€ en 2012, puis 500 M€ en 2013 et 750 M€ en 2014. A compter de 2015, les ressources du fonds correspondront, ainsi que le prévoyait la loi de finances pour 2011, à 2 % des ressources fiscales du secteur communal, soit plus d'1 milliard d'euros.

L'objectif de ressources sera exprimé en montant « brut ». En 2012, 250 M€ seront prélevés et 250 M€ seront reversés. Néanmoins, certaines collectivités étant à la fois contributrices et bénéficiaires, le montant total net attribué aux bénéficiaires atteindrait d'après les simulations 246,4 M€. Pour 2015, le même calcul conduirait à un montant total net réparti de 985,6 M€. Les montants nets sont donc extrêmement proches des montants bruts.

Il importe enfin de préciser que le montant du FSRIF (190 M€ en 2011) et des FDPTP « communes défavorisées » (environ 449 M€ en 2011) ne sont pas compris dans l'objectif de ressources du FPIC.

La montée en charge linéaire du fonds est compatible avec le fait de se fixer dès 2012 un objectif ambitieux.

Lors des séances des 2 et 23 mars 2011, les membres du groupe de travail du CFL se sont prononcés favorablement sur l'ensemble de ces principes.

Conclusion : l'objectif de ressources du FPIC est fixé à 250 M€ en 2012 et augmente linéairement en 2013 et 2014 pour atteindre 2% des ressources fiscales en 2015.

B) Vers un nouvel indicateur de ressources : le potentiel financier agrégé.

Le **potentiel financier est l'indicateur de ressources utilisé pour l'ensemble des dotations de l'Etat**, ainsi que pour la répartition des mécanismes de péréquation horizontale (FSRIF, fonds national de péréquation des DMTO).

L'indicateur de ressources utilisé pour la répartition du FPIC doit donc fortement s'inspirer de la notion de potentiel financier, tout en procédant à certains aménagements afin de prendre en compte les effets de la réforme de la taxe professionnelle et la nécessaire consolidation des ressources à l'échelle de l'intercommunalité.

Cet indicateur de ressources sera **utilisé à la fois pour le prélèvement et le reversement.**

1. La modification des « paniers fiscaux » suite à la réforme de la taxe professionnelle et la redéfinition du potentiel fiscal.

a) La mesure de la richesse avant la réforme de la fiscalité locale.

Jusqu'en 2011, le potentiel fiscal était calculé sur la base des quatre impositions directes locales. S'agissant d'un **outil de comparaison de la richesse potentielle des collectivités entre elles**, il ne prenait pas en compte les choix de gestion des collectivités, neutralisés par le calcul, pour chacune des quatre impositions, d'un taux moyen national et la réintégration dans l'assiette des bases exonérées sur décision des collectivités.

Schématiquement, le calcul du potentiel fiscal correspondait à la formule suivante :

$$\text{Potentiel fiscal} = \Sigma (\text{Bases brutes} \times \text{Taux Moyens Nationaux}) + \text{compensation « part salaires »}$$

Depuis 2005, le **potentiel financier est préféré au potentiel fiscal pour la répartition des différents concours financiers**. Le potentiel financier mesure la capacité d'une commune à mobiliser des ressources régulières pour faire face à ses charges. Il s'agit du potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire des communes, elle-même minorée de la compensation « part salaires ».

La construction du potentiel financier en 2005 visait en effet à prendre en compte dans la mesure de la richesse des communes les **ressources stables et pérennes dont elles disposent**. Par conséquent, seule la dotation forfaitaire a été retenue puisqu'il s'agit d'une dotation reposant pour une grande part sur des données relativement stables. A titre d'illustration, la dotation de base (dont le calcul repose sur la population) représente 6,7 Md€ sur un total de 12 Md€ que représente la dotation forfaitaire. En revanche, les dotations de péréquation ne sont pas prises en compte à l'heure actuelle dans le calcul du potentiel financier.

Enfin, il convient de souligner que **la notion de potentiel financier n'existe pas pour les EPCI**. Lors de la construction de l'indicateur potentiel financier, il n'a pas été jugé opportun de construire un potentiel financier pour les EPCI, prenant en compte la dotation d'intercommunalité. La justification était double :

- **Du fait des modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité**

Le calcul de la dotation d'intercommunalité fait intervenir le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et le potentiel fiscal (PF). La dotation de péréquation de la dotation d'intercommunalité, qui représente 70% de la dotation, est calculée en fonction de ces deux indicateurs. Il n'a pas semblé pertinent en 2005 d'intégrer dans un potentiel financier de l'EPCI une donnée reposant elle-même sur le potentiel fiscal.

- **Du fait des mouvements de périmètre**

La dotation d'intercommunalité varie très fortement d'une année sur l'autre du fait des mouvements de périmètre impactant les EPCI (adhésion ou retrait de communes, fusions d'EPCI, transformation...).

Par conséquent, la dotation d'intercommunalité n'a pas été considérée comme une ressource suffisamment stable pour pouvoir être intégrée dans l'indicateur de ressources utilisé pour la répartition des dotations.

b) La redéfinition du potentiel fiscal suite à la réforme de la taxe professionnelle : la continuité de l'indicateur.

En 2011, à titre transitoire et dans l'attente de pouvoir mesurer les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur le panier de ressources des collectivités locales, le calcul du potentiel fiscal s'est appuyé sur les données de taxe professionnelle utilisées pour la répartition des dotations en 2010 (soit les données de l'année 2009).

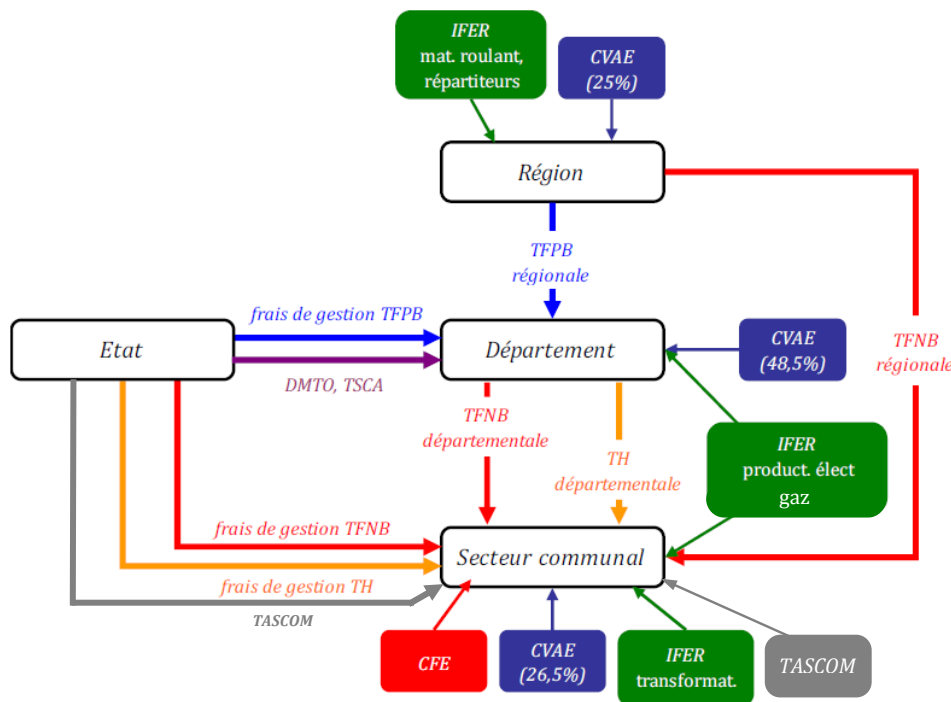
La redéfinition d'un indicateur de ressources implique en premier lieu de **tirer toutes les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle**.

Ces conséquences sont de trois ordres, à la fois s'agissant de la composition du panier fiscal et du mode de calcul des ressources, ce du fait de trois impacts combinés répondant tous trois à l'exigence de la neutralité de la réforme pour les collectivités la première année où elles bénéficient des nouvelles recettes (2011) :

- le remplacement de la taxe professionnelle par un ensemble de taxes ou de compensations conduit à une perte du pouvoir de taux sur de nombreuses impositions (CVAE, IFER, DCRTP-GIR) et au passage d'une logique de produit potentiel à une logique de produit réel ;

- les transferts de fiscalité entre niveaux de collectivités, qui participent de l'équilibre global de la réforme et conduisent, là encore, à d'importants déplacements de ressources voire à une déformation en faveur de la fiscalité ménages pour les communes et intercommunalités ;
- dans une moindre mesure, les transferts de ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités locales.

Le graphique ci-dessous, issu du rapport des missions d'inspections de juin 2010, illustre les modifications de ressources fiscales suite à la réforme de la taxe professionnelle :



Tirant les conséquences de ces modifications, **l'article 183 de la loi de finances pour 2011 fixe dans ses grandes lignes** pour l'ensemble des catégories de collectivités (communes, EPCI, départements, régions) **le panier de ressources** devant servir au calcul du potentiel fiscal. S'agissant des communes et des groupements, la loi de finances pour 2011 prévoit d'inclure dans leur panier fiscal utilisé pour le calcul du potentiel fiscal l'ensemble des impositions remplaçant la taxe professionnelle, y compris la DCRTP/GIR (cf. annexe 4).

L'intention du législateur, dès 2011, semble relativement claire. L'objectif est d'intégrer dans le calcul du potentiel fiscal l'ensemble des ressources fiscales transférées aux collectivités. Au-delà, les compensations mises en place afin d'assurer le respect du principe de garantie des ressources sont également intégrées dans le calcul du potentiel fiscal. Il convient cependant de noter que l'article 183 de la loi de finances pour 2011 omet toute mention à la taxe additionnelle sur les propriétés non bâties ainsi qu'à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Plus qu'une intention, il s'agit là d'un oubli que le projet de loi de finances pour 2012 se propose de réparer⁶.

Conclusion : il est proposé d'intégrer dans le potentiel fiscal des communes et des groupements l'ensemble des ressources fiscales et des compensations issues de la réforme de la taxe professionnelle.

⁶ Cf. article PLF 2012 relatif aux modalités de calcul du potentiel fiscal, du potentiel financier, de l'effort fiscal et du coefficient d'intégration fiscale.

2. Le potentiel fiscal agrégé (PFA), une mesure consolidée de la richesse au niveau local.

L'article 125 de la loi de finances pour 2011 prévoit que la mesure de la richesse est effectuée de manière consolidée en fonction du potentiel financier des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Il s'agirait donc de **mesurer la richesse fiscale potentielle à l'échelle du territoire de l'EPCI** en effectuant une **consolidation du potentiel fiscal du groupement et de celui de leurs communes membres**. Dans cette optique, les ensembles intercommunaux sont constitués des EPCI à fiscalité propre et de leurs communes membres.

Le calcul du potentiel fiscal agrégé, ou consolidé, permet d'obtenir une image consolidée de la richesse intercommunale ainsi que de neutraliser les choix fiscaux faits sur le territoire intercommunal. Il permet également de faire reposer le calcul du prélèvement et du reversement au titre du fonds sur l'échelon intercommunal, étant précisé que le prélèvement et le reversement seront partagés entre l'EPCI et ses communes (*cf. infra*).

Cette mesure consolidée de la richesse, déjà proposée par le rapport Carrez/Thénault dans le cadre de la conférence sur les déficits publics⁷, a été recommandée par les rapports d'inspections de juin 2010, le rapport des parlementaires en mission de juillet 2010, et le rapport de la Commission des finances du Sénat de juillet 2011.

Le calcul du PFA consiste à faire la somme des bases des communes membres d'un EPCI donné et à multiplier ces bases par un taux moyen national consolidé pour chaque imposition⁸.

En l'absence de bases et/ou de capacité de modulation des taux (par exemple s'agissant de la CVAE ou des IFER), on additionne les produits perçus sur le territoire de l'EPCI par l'EPCI et ses communes membres.

Exemple :

Pour un EPCI à fiscalité professionnelle unique : CVAE = produit de CVAE de l'EPCI

Pour un EPCI à fiscalité additionnelle : CVAE = produits de CVAE des communes + produit de CVAE de l'EPCI.

(NB : La CVAE prise en compte est celle avant exonérations facultatives des collectivités)

Le calcul du PFA prend également en compte les compensations issues de la réforme de la TP (DCRTP/GIR) ainsi que la part compensant la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle des communes et EPCI.

Enfin, il convient de noter que les communes isolées ne sont pas oubliées dans ce dispositif. Pour ces dernières, le potentiel fiscal est calculé sur la base de leurs seules ressources dans les conditions de droit commun⁹.

⁷ Voir rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, mai 2010, p.17.

⁸ Pour lesquelles il peut être calculé un TMN

⁹ Article L.2334-4 du CGCT.

Schématiquement, le calcul du PFA à partir du panier de ressources prévu par la loi de finances correspond à la formule suivante :

$$\begin{aligned} & \sum \text{bases TH} \times \text{TMN consolidé de TH (intégrant la redescende de la part} \\ & \text{départementale)} \\ & + \sum \text{bases TFB} \times \text{TMN consolidé FB} \\ & + \sum \text{bases TFNB} \times \text{TMN consolidé FNB} \\ & + \text{Taxe additionnelle sur le foncier non bâti des communes et EPCI} \\ & + \sum \text{bases CFE} \times \text{TMN consolidé de CFE} \\ & + \sum \text{produits de CVAE des communes et/ou de l'EPCI} \\ & + \sum \text{IFER perçues par les communes et/ou l'EPCI} \\ & + \text{TASCOM (taxe sur les surfaces commerciales) perçues par les communes et/ou} \\ & \text{l'EPCI} \\ & + \text{part « CPS » (compensation « part salaires ») des communes et de l'EPCI} \\ & + \text{DCRTP et GIR perçues par les communes et/ou l'EPCI} \end{aligned}$$

Conclusion : il est proposé d'effectuer la mesure de la richesse de manière consolidée à l'échelle du territoire intercommunal *via* le PFA (potentiel fiscal agrégé).**3. Un nécessaire élargissement de la mesure des ressources.**

La création d'un nouvel indicateur de ressources, le PFA, offre la possibilité de réfléchir à l'incorporation de ressources non prises en compte jusqu'ici dans le calcul du potentiel fiscal.

Néanmoins, tout élargissement de l'assiette fiscale doit répondre à deux exigences :

- les taxes affectées ne sauraient être prises en compte en ce qu'elles sont consacrées au financement d'une dépense spécifique ;
- les taxes pour lesquelles les données ne sont pas disponibles ou recensables doivent également être écartées.

La combinaison de ces deux exigences conduit à écarter un certain nombre d'impositions : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe sur l'électricité, le versement transport, la taxe locale d'équipement, la taxe sur la publicité, la taxe de séjour forfaitaire.

A titre d'exemple, la taxe locale d'équipement est affectée spécifiquement au financement des dépenses générales d'urbanisation de la commune, tandis que le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est utilisé pour réaliser des dépenses destinées à favoriser l'attrait touristique de la commune.

Par ailleurs, a également été écartée la prise en compte des droits de mutation à titre onéreux des communes, dont une partie fait l'objet d'un mécanisme de péréquation. Les DMTO des communes de moins de 5 000 habitants font en effet l'objet d'une redistribution par le conseil général.

En revanche, le calcul du PFA pourra intégrer quatre impositions jusqu'ici non prises en compte :

- le prélèvement sur le produit des jeux. La recette au titre de ce prélèvement s'élève globalement, pour la saison 2009-2010, à 265,8 M€. Il concerne 188 communes.
- la surtaxe sur les eaux minérales, qui s'élève à 6,24 M€ (2009) et concerne 52 communes.
- la taxe sur les remontées mécaniques, qui s'élève à 33,52 M€ (2009) et concerne 139 communes et 20 EPCI.
- la redevance des mines, qui s'élève à 7,66 M€ (2009) et concerne 361 communes.

En prenant l'ensemble de ces composantes, le calcul du PFA aboutirait au résultat suivant :

Population « DGF » totale (2011)	Nombre EPCI (2011)	Nombre communes isolées (2011)	Nombre collectivités (2011)	PFA total ¹⁰
68 560 003	2 599	1 639	4 238	55 853 654 514

4. Du PFA (potentiel fiscal agrégé) au PFIA (potentiel financier agrégé).

Afin de prendre en compte l'ensemble des ressources pérennes des collectivités, il est également proposé de construire non plus un potentiel fiscal agrégé mais un **potentiel financier agrégé (PFIA)**.

Dès lors que l'indicateur de ressources utilisé pour la répartition du FPIC intègre des ressources autres que les ressources fiscales, la cohérence du dispositif veut que soient prises en compte des ressources dites « forfaitaires », attribuées de manière stable et pérenne par l'Etat aux collectivités locales au titre de la dotation globale de fonctionnement.

Au cours des débats menés au sein du groupe de travail du CFL, trois scénarios ont été étudiés.

- Dans un premier scénario, le passage du potentiel fiscal au potentiel financier agrégé permettrait de prendre en compte la somme des ressources pérennes perçues par les communes **au titre de la dotation forfaitaire**.

Il convient de rappeler que la dotation forfaitaire est composée des dotations suivantes : la dotation de base (6,7 Md€ en 2011), la dotation superficière (224,7 M€ en 2011), le complément de garantie (4,9 Md€ en 2011), la dotation parcs nationaux et naturels marins (3,4 M€ en 2011). A cela s'ajoute la part « compensations » (1,7 Md€ pour les seules communes en 2011) dont la plus importante des deux composantes, la part suppression de la de la « part salaires », est déjà prise en compte dans le calcul du PFA. Au total, la dotation forfaitaire représenterait un ajout de 20 % au potentiel fiscal agrégé (12 Md€ par rapport à 55,8 Md€ de PFA).

- Dans un deuxième scénario, le passage du potentiel fiscal au potentiel financier concernerait également les ressources des **seules communes**, mais élargies à

¹⁰ L'ensemble des travaux conduits au sein du CFL l'ont été sur la base des données fiscales provisoires issues des états 1259. Néanmoins, la simulation finale illustrant le schéma du Gouvernement (annexe 6) prend en compte les données actualisées de CVAE disponibles début août.

l'ensemble des attributions au titre de la DGF, dotations de péréquation comprises.

Il convient de rappeler que les communes se voient attribuer trois dotations de péréquation : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (1,3 Md€ en 2011), la dotation de solidarité rurale (852 M€ en 2011), la dotation nationale de péréquation (755 M€ en 2011).

Au total, les dotations de péréquation représenteraient un ajout de 5,1 % au potentiel fiscal agrégé (2,8 Md€ par rapport aux 55,8 Milliards€).

- Dans un troisième scénario, le passage du potentiel fiscal au potentiel financier passerait par l'inclusion de l'ensemble de la **DGF des communes** ainsi que de la **dotation d'intercommunalité**.

La dotation d'intercommunalité comporte différentes composantes : la dotation de base (30% de la dotation), la dotation de péréquation (70% de la dotation), les garanties, majorations ou bonifications incluses pour la plupart à l'intérieur de la dotation. Au total, la dotation d'intercommunalité représenterait un ajout de 4,6 % au potentiel fiscal agrégé (2,6 Md€ par rapport aux 55,8 Md€).

Le schéma proposé par le Gouvernement écarte les deux derniers scénarios au profit du premier scénario (inclusion de la somme des dotations forfaitaires des communes).

En premier lieu, l'inclusion des dotations de péréquation et de la dotation d'intercommunalité représentent des montants bien moindres que celui de la dotation forfaitaire des communes.

S'agissant plus spécifiquement du scénario 2, deux objections ont conduit à l'exclure. L'inclusion de dotations de péréquation, elles-mêmes attribuées en fonction de la situation spécifique des communes au regard de leurs ressources et charges, semble difficile à justifier dans le cadre d'un mécanisme visant à accentuer la péréquation. En outre, si ce deuxième scénario était retenu, il serait nécessaire de prendre en compte les dotations de péréquation de l'année précédente. Dans le cas contraire, si les dotations de péréquation retenues sont celles de l'année *n*, le FPIC ne pourrait être réparti qu'une fois les trois dotations de péréquation verticales réparties.

S'agissant du scénario 3, les raisons ayant conduit à l'exclure sont les mêmes raisons qui expliquent que le potentiel financier n'ait pas été élaboré pour les groupements (*cf. supra*). Ces raisons sont encore accentuées par le contexte de mise en œuvre de la loi de réforme des collectivités territoriales dont l'un des objectifs est l'achèvement de la carte intercommunale à horizon 2014. En effet, du fait des mouvements de périmètre d'une année sur l'autre, qui vont être largement amplifiés dans les prochaines années, il semble difficile de retenir la dotation d'intercommunalité de l'année précédente, qui ne correspondra que très partiellement au périmètre de l'année en cours. *A contrario*, si la dotation d'intercommunalité de l'année devait être retenue, il conviendra de prendre en compte le calendrier de répartition qui en découlerait, à savoir une répartition du FPIC qui débiterait au mieux au cours du mois d'avril. La notification des prélèvements et reversements n'interviendrait alors qu'au mois de juin.

Conclusion : il est proposé que le PFIA (potentiel financier agrégé) soit égal au potentiel fiscal agrégé majoré des dotations forfaitaires des communes.
--

C) La référence de la mesure de la richesse : la question des groupes démographiques.

Une fois l'indicateur de ressources défini, il importe de fixer la manière dont il est fait référence à ce seuil, selon deux modalités distinctes : une référence nationale et une référence différenciée en fonction de groupes démographiques.

1. La notion de groupe démographique.

Le code général des collectivités territoriales définit **15 groupes démographiques pour les communes.**

« Article L2334-3

« Pour l'application des articles L. 2334-5, L. 2334-14-1 et L. 2334-20 à L. 2334-23, les communes sont classées par groupes démographiques déterminés en fonction de l'importance de leur population. Les groupes démographiques sont définis ainsi qu'il suit :

- communes de 0 à 499 habitants ;
- communes de 500 à 999 habitants ;
- communes de 1 000 à 1 999 habitants ;
- communes de 2 000 à 3 499 habitants ;
- communes de 3 500 à 4 999 habitants ;
- communes de 5 000 à 7 499 habitants ;
- communes de 7 500 à 9 999 habitants ;
- communes de 10 000 à 14 999 habitants ;
- communes de 15 000 à 19 999 habitants ;
- communes de 20 000 à 34 999 habitants ;
- communes de 35 000 à 49 999 habitants ;
- communes de 50 000 à 74 999 habitants ;
- communes de 75 000 à 99 999 habitants ;
- communes de 100 000 à 199 999 habitants ;
- communes de 200 000 habitants et plus. »

La notion de groupe démographique a été introduite par la loi n°79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements. La DGF était alors constituée d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de péréquation et, le cas échéant, de concours particuliers. Les modalités de répartition de la dotation de péréquation faisaient alors intervenir pour la première fois les notions de potentiel fiscal et de groupes démographiques. Cette dotation instituée pour répondre à la demande des élus visait à réduire les écarts entre les collectivités de même importance.

Le recours aux groupes démographiques a rapidement été élargi. Pour corriger les inconvénients d'une dotation forfaitaire obéissant largement à une logique de compensation fiscale, la loi du 29 novembre 1985 avait en effet créé une dotation de base modulée selon un coefficient variant de 1 à 2,5 en fonction du groupe démographique. Cette réforme reposait sur le constat que les dépenses de fonctionnement par habitant des communes croissent avec la taille de celles-ci.

La loi 31 décembre 1993 a simplifié l'architecture de la DGF en regroupant au sein d'une dotation forfaitaire plusieurs composantes de la DGF, dont la dotation de base. Les

inconvenients d'une telle fossilisation ont conduit le législateur à mettre en place une nouvelle dotation de base à compter de 2005 qui, si elle ne repose pas sur l'appartenance à un groupe démographique, s'appuie néanmoins sur un coefficient variant de 1 à 2 en fonction de la taille des communes, pour les mêmes raisons que celles mises en avant en 1985.

Ces groupes démographiques sont actuellement utilisés pour le calcul des attributions versées au titre de deux des dotations de péréquation communale (DSR et DNP).

S'agissant des EPCI, ils ne sont pas classés selon des critères démographiques mais selon leur nature juridique. L'article L.5211-30 du CGCT dispose ainsi que les références utilisées pour le calcul de la dotation d'intercommunalité le sont pour chacune des 5 catégories de groupements définis à l'article L.5211-29 du CGCT, à savoir les communautés de communes à fiscalité additionnelle, les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle¹¹.

2. Présentation des scénarios étudiés par le groupe de travail.

a) La question de la stratification par groupe démographique.

La question de la stratification a fait l'objet de **débats très approfondis au cours des séances du groupe de travail du comité des finances locales**. Ces débats ont permis d'identifier la corrélation entre le niveau de potentiel financier par habitant et la taille de la collectivité considérée. Cependant, dans le même temps, a également été mise en évidence l'existence de charges qui s'accroissent avec la taille de la collectivité (*cf.* annexe 5). C'est bien le pouvoir d'achat respectif des collectivités qui doit être comparé. Dans ce contexte, le groupe de travail a étudié trois scénarios, dont un scénario sans différenciation par groupe démographique (moyenne nationale) et deux scénarios dans lesquels le calcul du PFIA se ferait par référence à des groupes démographiques. Dans chacun des scénarios, on cherche à déterminer combien de collectivités ont un PFIA supérieur à la moyenne, et comment se répartissent ces collectivités.

b) Un PFIA moyen national.

Dans le premier scénario envisagé, le PFIA de chaque ensemble intercommunal ou commune isolée serait rapporté à une moyenne nationale.

Dans ce scénario, il est défini un potentiel fiscal agrégé puis un potentiel financier agrégé qui est la moyenne de l'ensemble des PFIA des EPCI et des communes isolées, tel que le PFIA est égal à 989€ dans le premier sous-scénario. Aux seules fins d'analyse, les ensembles intercommunaux et communes isolées sont répartis en 6 groupes démographiques.

¹¹ Le calcul de la dotation d'intercommunalité des CU ne fait plus intervenir le potentiel fiscal et le CIF.

	pop DGF totale	Nb ensembles intercommunaux	Nb communes	Nombre collectivités	PFIA total	Moyenne PFIA	écart type PFIA /HAB	Nb EI au dessus PFIA moyen	% EPCI	Nb com au dessus PFIA moyen	% communes
< 10 000	9 237 856	1 358	1 534	2 892	6 174 680 760	989€	361,76	52	4%	233	15%
entre 10 et 20 000	9 590 708	641	38	679	6 994 071 015			43	7%	27	71%
entre 20 et 50 000	11 813 863	356	51	407	10 404 176 797			58	16%	34	67%
entre 50 et 100 000	10 643 765	138	14	152	10 805 794 639			51	37%	14	100%
entre 100 et 200 000	8 901 072	65	1	66	9 621 881 432			36	55%	1	100%
sup à 200 000	18 372 739	41	1	42	23 817 553 489			31	76%	1	100%
	68 560 003	2 599	1 639	4 238	67 818 158 131			271	10%	310	19%

Ce scénario favorise les plus petites collectivités dans de très grandes proportions. Seuls 10% des contributeurs potentiels (dont 4% des ensembles intercommunaux et 15% des communes isolées) de moins de 10 000 habitants se situent au-dessus du PFIA moyen national, tandis que cette proportion atteint 76% des collectivités de plus de 200 000 habitants. Il convient donc d'analyser l'origine et la légitimité de tels écarts de prélèvements entre strates.

Le Gouvernement propose de ne pas retenir cette approche « déstratifiée » pour les raisons suivantes :

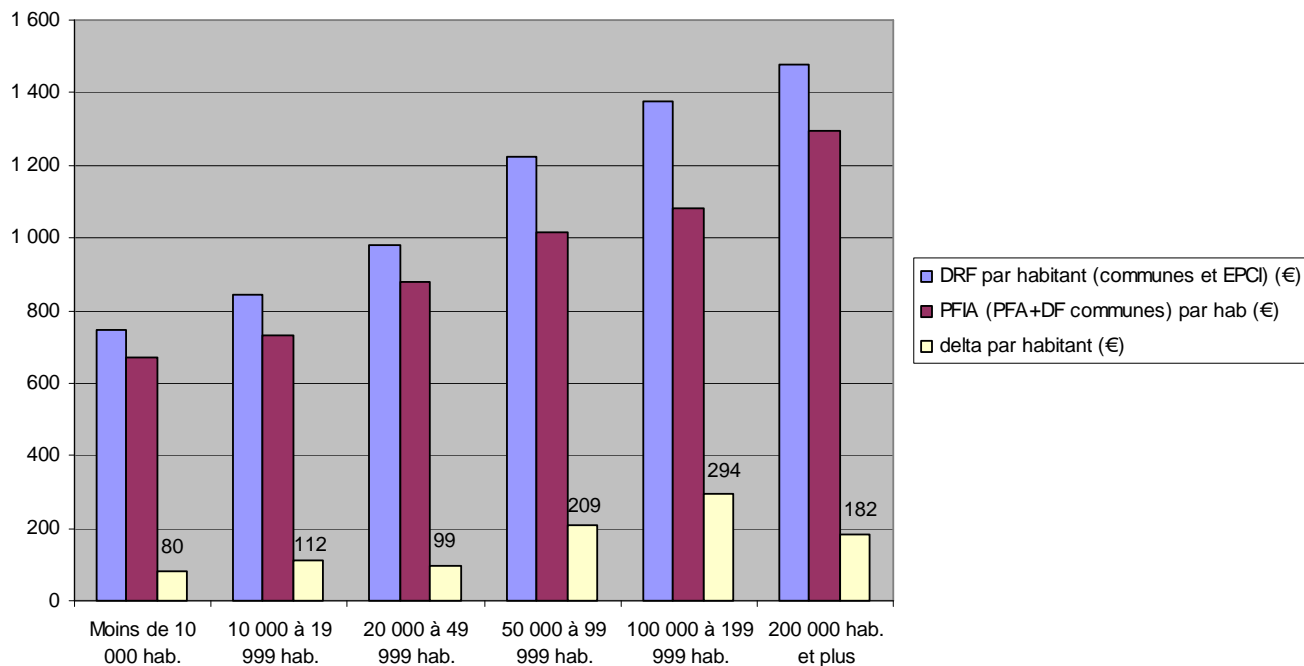
L'analyse de la corrélation des charges au regard de la croissance de la population justifie le choix d'un scénario reposant sur des groupes démographiques. Le potentiel financier, qui est croissant avec les groupes démographiques, ne suffit pas à lui seul à mesurer les inégalités entre collectivités.

En effet, la notion de charges doit être prise en compte afin d'appréhender en quelque sorte le pouvoir d'achat d'une collectivité locale et pouvoir comparer des collectivités disposant de pouvoirs d'achat comparables. Le pouvoir d'achat d'une collectivité s'entend alors comme la quantité de services publics locaux qu'elle peut « acheter » compte tenu à la fois de sa richesse fiscale et des charges qui s'imposent par ailleurs à elle. Or, les analyses confirment que les charges des collectivités augmentent avec leur population. Ainsi, les communes de plus grande taille bénéficient certes d'un potentiel financier en moyenne plus élevé que celui des communes de plus petite taille, mais font face en retour à des charges plus importantes que les communes de plus petite taille, ainsi qu'en atteste le montant des dépenses réelles de fonctionnement consacrées à la couverture des charges.

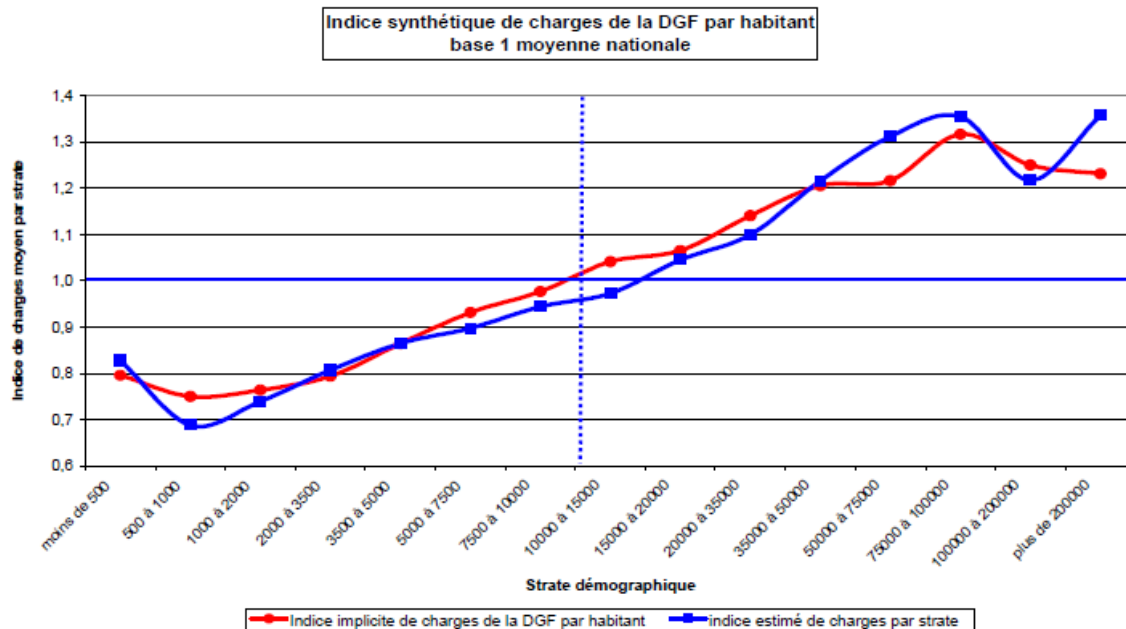
Il convient donc d'avoir une approche plus globale des inégalités de situations, qui ne sont pas mesurées par les seules ressources.

L'histogramme ci-dessous représente le montant moyen par habitant des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) consolidées au niveau des EPCI (dépenses de fonctionnement de l'EPCI et de ses communes membres) ainsi que la valeur moyenne par habitant du potentiel financier agrégé de la strate (PFIA). Est par ailleurs représentée la différence par strate entre le montant moyen des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) par habitant et le montant

moyen du PFIA par habitant. On constate qu'au-delà de 50 000 habitants les dépenses s'accroissent plus rapidement que les ressources mobilisables (cf. annexe 5).



Des travaux économétriques confirment que les charges objectives¹² par habitant – et pas seulement les dépenses – sont croissantes avec le niveau de population, comme le montre le graphique ci-dessous¹³.

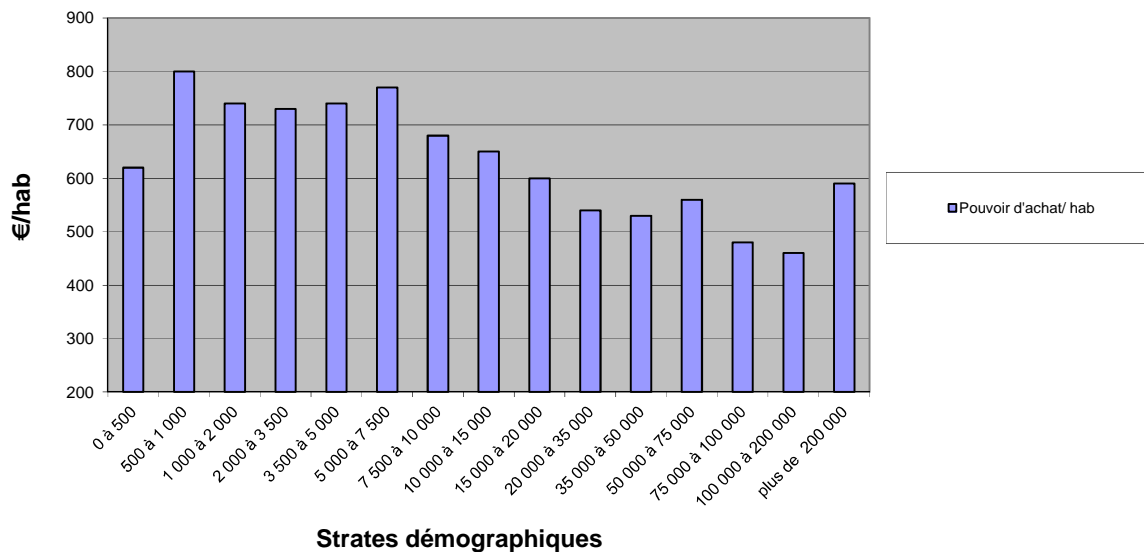


¹² L'indice de charges défini par les professeurs Gilbert et Guengant dans leurs travaux de 2004 est composé de la population INSEE, des résidences secondaires, du nombre d'élèves, des logements locatifs sociaux, de la longueur de voirie, de la superficie du territoire communal, de la classification en commune de montagne, en commune touristique au sens de la DGF de 1985, de la qualité de ville-centre ou bourg-centre.

¹³ Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS (mars 2009)

Les travaux menés sur la notion de pouvoir d'achat des communes par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant¹⁴ ont montré d'une part que le pouvoir d'achat des communes d'une même strate était relativement homogène et d'autre part que l'accroissement du potentiel financier avec la strate démographique ne venait pas totalement compenser l'accroissement concomitant des charges. Le pouvoir d'achat des communes décroît donc légèrement avec l'augmentation de la population ainsi que le montre le graphique suivant.

Pouvoir d'achat des communes



Dès lors, un prélèvement assis sur une référence de ressources déstratifiée conduit à des effets de transferts massifs de prélèvement entre strates aux effets en partie contre-péréquateurs, alors même que les écarts de PFIA par habitant sont de fait largement équilibrés par des écarts de charges par habitant.

Les potentiels financiers réels par strate sont relativement homogènes, ce qui légitime le recours aux groupes démographiques, d'autant plus que les inégalités intra-strates sont très fortes¹⁵.

Il serait en effet inéquitable de minorer le poids des très fortes inégalités observées entre collectivités comparables. Avec une approche déstratifiée, même des collectivités petites ou moyennes très riches au regard de la moyenne de leur groupe démographique sont exonérées de tout prélèvement. A titre d'illustration, une collectivité de moins de 10 000 habitants qui aurait un potentiel financier agrégé supérieur de 45% à la moyenne de sa strate (668 €) ne serait pas prélevée en raison d'un potentiel financier inférieur à la moyenne nationale (989 €). *A contrario*, une collectivité dont la population est supérieure à 200 000 habitants qui aurait

¹⁴ Guy Gilbert et Alain Guengant ; *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités territoriales*, Commissariat général du plan, 2004.

¹⁵ Les déséquilibres créés dans les prélèvements avec une approche déstratifiée ne seraient pas corrigés par le reversement car le critère du revenu (*cf.* E du II) est un critère transversal qui a du reste plutôt pour effet d'avantager le monde rural.

un potentiel financier agrégé inférieur de 20% à celui de sa strate (1296 €), soit 1037 € par habitant se verrait tout de même prélevée au titre du fonds national.

Une approche déstratifiée ne permet donc pas de tenir compte équitablement dans le prélèvement des inégalités entre collectivités de taille comparable alors même qu'on observe qu'elles sont très fortes. L'objectif de prélèvement est quasiment saturé par les grandes collectivités. La variation de la richesse apparaît tout particulièrement élevée pour les collectivités de moins de 10 000 habitants (écart-type¹⁶ de PFIA / moyenne PFIA de ce groupe = 55%), même si ceci est dû pour partie à la composition spécifique de ce groupe démographique, au sein duquel coexistent des écarts de richesse très forts entre des communes isolées riches et des intercommunalités rurales défavorisées.

Enfin, un tel scénario rend difficile une contribution large puisque le nombre de collectivités au-dessus de la moyenne, du fait de la référence à un PFIA moyen national, est limité : le prélèvement sera concentré sur un plus petit nombre d'ensembles intercommunaux et de communes isolées et conduira à des montants de prélèvement par habitant plus élevés.

c) Un PFIA moyen par groupe démographique.

Le calcul du potentiel financier agrégé neutralise les différences fiscales entre les EPCI puisque les choix fiscaux¹⁷ sont mesurés de façon consolidée entre le groupement et ses communes membres au niveau intercommunal. La définition de groupes démographiques doit permettre de comparer les collectivités entre elles au sein de catégories relativement homogènes.

L'objectif des deux scénarios étudiés est de **définir un nombre restreint de groupes démographiques** suffisamment homogènes en termes de taille des collectivités regroupées au sein de chacun d'entre eux, d'une part, et pouvant donner une assise robuste à la mesure des écarts de richesse compte tenu de leur importance au sein de chaque groupe, d'autre part. Cette dispersion est mesurée par l'écart-type de potentiel financier agrégé par habitant, cet écart-type étant lui-même défini au regard du potentiel financier agrégé du groupe démographique.

Ces groupes démographiques seraient composés d'ensembles intercommunaux et de communes isolées. En effet, du fait de l'achèvement de la carte intercommunale, les communes isolées sont amenées à disparaître, ce qui rend difficile toute comparaison à l'intérieur de groupes démographiques composées exclusivement de communes isolées. Par ailleurs, cette approche conjointe assure une neutralité par rapport aux choix locaux d'organisation de la gestion des compétences communales (partage communes/EPCI ou communes seules).

Deux scénarios sont comparés.

Dans le scénario A, quatre groupes démographiques sont constitués en fonction de la population des collectivités.

¹⁶ L'écart-type permet de mesurer les écarts à la moyenne : il s'agit de la moyenne en valeur absolue des écarts à la moyenne ; plus l'écart-type de PFIA est élevé, plus les inégalités de richesse au regard de la moyenne sont fortes.

¹⁷ Fiscalité professionnelle unique, répartition des impositions entre l'EPCI et ses communes membres pour ce qui concerne les EPCI à fiscalité additionnelle et à fiscalité additionnelle de zone.

Dans le scénario B, six groupes démographiques sont constitués. Le passage de l'un à l'autre des deux scénarios s'opère par dédoublement des strates entre 10 000 et 50 000 habitants et entre 50 000 et 200 000 habitants.

Scénario A

Groupes démographiques	pop totale	dgf	Nb EPCI	Nb communes	Nombre collectivités	PFIA total	Moyenne PFIA/habitant	ecart type PFIA B1 /HAB	Rapport ecart type/moy
< 10 000	9 237 856		1 358	1 534	2 892	6 174 680 760	668,41 €	368,25	55%
entre 10 et 50 000	21 404 571		997	89	1 086	17 398 247 812	812,83 €	286,79	35%
entre 50 et 200 000	19 544 837		203	15	218	20 427 676 071	1 045,17 €	342,71	33%
supérieur à 200 000	18 372 739		41	1	42	23 817 553 489	1 296,35 €	329,23	25%
	68 560 003		2 599	1 639	4 238	67 818 158 131	989,18 €	361,76	37%

Scénario B

Groupes démographiques	pop dgf totale	Nb EPCI	Nb communes	Nombre collectivités	PFIA total	Moyenne PFIA/habitant	ecart type PFIA /HAB	Rapport ecart type/moy
< 10 000	9 237 856	1 358	1 534	2 892	6 174 680 760	668,41 €	368,25	55%
entre 10 et 20 000	9 590 708	641	38	679	6 994 071 015	729,25 €	267,28	37%
entre 20 et 50 000	11 813 863	356	51	407	10 404 176 797	880,68 €	302,88	34%
entre 50 et 100 000	10 643 765	138	14	152	10 805 794 639	1 015,22 €	319,36	31%
entre 100 et 200 000	8 901 072	65	1	66	9 621 881 432	1 080,98 €	389,98	36%
supérieur à 200 000	18 372 739	41	1	42	23 817 553 489	1 296,35 €	329,23	25%
	68 560 003	2 599	1 639	4 238	67 818 158 131	989,18 €	361,76	37%

On observe que dans les deux scénarios, l'écart-type diminue globalement selon les groupes démographiques (à l'exception de la 5^{ème} strate dans le scénario à 6 strates).

Cela témoigne d'une dispersion des richesses décroissante avec la taille des collectivités. Toutefois, même si elle est plus élevée pour les petites collectivités, cette dispersion reste à un niveau relativement élevé, y compris pour les collectivités de plus grande taille, ce qui renforce la pertinence d'une large péréquation horizontale.

Le nombre de collectivités au-dessus de la moyenne de la strate est légèrement supérieur dans le scénario à 6 strates, ce qui permet de faire reposer l'alimentation du fonds sur un plus grand nombre de collectivités.

Pour cette dernière raison, le scénario à 6 strates est privilégié.

Scénario A	
Nb collectivités au-dessus du PFIA moyen	% collectivités au-dessus du PFIA moyen
909	31%
347	32%
80	37%
12	29%
1 348	32%

Scénario B	
Nb collectivités au-dessus du PFIA moyen	% collectivités au-dessus du PFIA moyen
909	31%
230	34%
144	35%
56	37%
27	41%
12	29%
1378	33%

Si le calcul des écarts de PFIA se fait par référence à des groupes démographiques, il importe de noter que **ceci n'implique en aucune manière la constitution d'enveloppes fermées de prélèvement et de redistribution en fonction de ce PFIA « stratifié »**. En effet, seule la mesure de la richesse repose sur une référence calculée selon différents groupes démographiques. En revanche, le prélèvement et l'alimentation du fonds sont calculés de manière identique pour l'ensemble des collectivités contributrices. Le montant du prélèvement ne repose donc pas sur des enveloppes prédéterminées pour chacune des strates.

Conclusion : il est proposé un calcul du PFIA en fonction de 6 groupes démographiques

D) Un prélèvement progressif reposant sur une assiette large de contributeurs.

1. Le nombre de contributeurs au titre du fonds.

Une fois déterminé l'objectif de ressources du fonds, il importe de définir les modalités de prélèvement permettant d'atteindre cet objectif, afin de garantir l'alimentation du fonds tout en évitant les effets de seuil.

Dans le cadre du groupe de travail, trois grandes familles de scénarios ont été explorées selon la définition du PFIA utilisée (cf.supra).

Chacune de ces trois familles de scénario a été **divisée en deux branches**, selon que l'on raisonne avec un PFIA calculé en référence à la moyenne du groupe démographique ou un PFIA calculé en référence à la moyenne nationale.

Enfin, les deux branches ont été divisées **respectivement en trois et deux ramifications** en fonction du seuil de PFIA, telles que :

- **Branche avec une référence de PFIA en fonction de la strate démographique :**
 - contribuent tous les ensembles intercommunaux et les communes isolées ayant un potentiel financier agrégé supérieur à celui de leur strate démographique ;

- contribuent tous les ensembles intercommunaux et les communes isolées ayant un potentiel financier agrégé supérieur à 0,9 fois celui de leur strate démographique ;
- contribuent tous les ensembles intercommunaux et les communes isolées ayant un potentiel financier agrégé supérieur à 0,8 fois celui de leur strate démographique.

Le pourcentage de population mise à contribution correspond à un peu plus d'un tiers dans le premier scénario, un peu plus de la moitié dans le second et environ les trois quarts dans le dernier scénario.

➤ **Branche avec une référence de PFIA en fonction de la moyenne nationale :**

- contribuent tous les ensembles intercommunaux et les communes isolées ayant un potentiel financier agrégé supérieur au PFIA moyen national ;
- contribuent tous les ensembles intercommunaux et les communes isolées ayant un potentiel financier agrégé supérieur à 0,75 fois le PFIA moyen national.

Le pourcentage de population mise à contribution correspond à un peu moins de la moitié dans le premier scénario et environ les trois quarts dans le dernier scénario.

L'ensemble des résultats est présenté en annexe 6.

Les différentes options sont illustrées en fonction de trois paramètres (population « DGF » contributrice, nombre de collectivités contributrices et montant moyen du prélèvement par habitant).

D'après les simulations réalisées, on remarque que lorsqu'on raisonne avec un **prélèvement calculé en fonction d'un PFIA national**, et quel que soit le seuil de prélèvement, les premiers groupes (collectivités les moins peuplées) contribuent moins, les trois derniers groupes démographiques contribuant beaucoup plus : jusqu'à 100% de la population contributrice pour la dernière strate. Cette concentration se manifeste également dans le montant du prélèvement par habitant, qui est beaucoup plus élevé sur les deux derniers groupes démographiques.

A contrario, dans les trois scénarios où le **PFIA est calculé par référence à des groupes démographiques**, on remarque que le **prélèvement est réparti de façon plus homogène**, tant en termes de masse prélevée que de quantum de population DGF contributrice et de montant moyen du prélèvement par habitant.

Dans chacun des trois scénarios étudiés, le pourcentage de collectivités contributrices et le montant de contribution par habitant est relativement homogène entre les groupes démographiques. En outre, le pourcentage de population contributrice et le nombre de collectivités contributrices sont fortement corrélés pour chacune des strates. Ces deux éléments d'analyse renforcent la pertinence du choix d'une référence de potentiel financier agrégé déterminé par groupe démographique.

Le **deuxième scénario**, qui pourrait être qualifié de scénario intermédiaire (50% de collectivités contributrices), **semble le plus équilibré**. Dans le premier scénario, l'alimentation du fonds repose sur un nombre trop restreint de collectivités, ce qui fragilise la montée en puissance du fonds à l'horizon 2015. Dans le troisième scénario *a contrario*, le fait que les trois quarts des collectivités contribuent à l'alimentation du fonds atteste d'un ciblage insuffisant du dispositif.

Conclusion : il est proposé un fonds relativement large auquel contribuent la moitié des collectivités prélevées en fonction d'un potentiel financier agrégé calculé par référence au groupe démographique.

2. Trois catégories de contributeurs : les groupements à fiscalité propre, leurs communes membres et les communes isolées.

L'article 125 de la loi de finances pour 2011 prévoit que sont contributeurs au prélèvement à la fois les groupements, leurs communes membres et le cas échéant les communes isolées. En revanche, dans le silence de la loi, la question de la répartition du prélèvement, une fois calculé, entre l'EPCI et ses communes membres reste à trancher.

Le projet du Gouvernement prévoit la répartition du prélèvement entre l'EPCI et ses communes membres. La part du prélèvement pesant sur l'EPCI est déterminée proportionnellement à la **part des ressources fiscales de l'EPCI minorées des attributions de compensation** dans le total des ressources fiscales de l'ensemble intercommunal (communes membres et EPCI). Le prélèvement est réparti entre les communes membres proportionnellement aux ressources fiscales de chacune des communes et de l'EPCI dans le total des ressources fiscales.

Les ressources fiscales sont celles prises en compte dans le calcul du potentiel financier agrégé. Les communes isolées restent quant à elles directement contributrices.

Exemple :

Soit un ensemble intercommunal A dont le produit fiscal pris en compte dans le calcul du PFIA s'élève à 6 M€ (dont 1 M€ est reversé par l'EPCI aux communes au titre des attributions de compensation) et le prélèvement au titre du FPIC à 300 000 €.

Au sein de ce ensemble intercommunal, l'EPCI perçoit 2 M€ de recettes fiscales et verse 1 M€ aux communes au titre des attributions de compensation (AC). Il perçoit donc 1 M€ de recettes fiscales « nettes ».

La commune A1 perçoit quant à elle 1 M€ de recettes fiscales, soit 1/5 du produit total net des AC.

La répartition du prélèvement est calculée telle que :

Contribution de l'EPCI = $[(2\ 000\ 000 - 1\ 000\ 000) / 5\ 000\ 000] * 300\ 000 = 60\ 000\ €$

Contribution de la commune A1 = $(1\ 000\ 000 / 5\ 000\ 000) * 300\ 000 = 60\ 000\ €$

Il est par ailleurs proposé qu'un ensemble intercommunal puisse déroger aux modalités de droit commun en fixant librement un mode alternatif de répartition du prélèvement entre l'EPCI et ses communes membres par délibération, prise avant le 30 juin de l'année de répartition, du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale statuant à l'unanimité.

Ceci permettra aux ensembles intercommunaux le souhaitant de redéployer les transferts financiers au titre de la péréquation des recettes fiscales au sein de l'espace intercommunal. A titre d'illustration, une commune pauvre au sein d'un ensemble intercommunal riche se verra prélevé une partie du prélèvement calculé pour l'ensemble intercommunal, alors même qu'elle n'aurait peut-être pas été prélevée si elle était membre d'un ensemble intercommunal plus défavorisé. L'ensemble intercommunal pourra déroger à cette répartition en minorant le prélèvement d'une commune, tout en majorant les prélèvements des autres communes et de l'EPCI afin de rester dans l'enveloppe du prélèvement calculé pour l'ensemble intercommunal.

Conclusion : il est proposé une répartition équitable du prélèvement en fonction des ressources utilisées pour le calcul du PFIA et des attributions de compensation versées par le groupement.

3. Un prélèvement progressif sur la base d'une valeur de point.

Le mode de prélèvement proposé repose sur une valeur de point et un écart relatif de potentiel financier agrégé.

Trois grands mécanismes de prélèvement ont été évoqués.

Le **prélèvement proportionnel en fonction de différents taux de prélèvement**, comme dans le cas du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (dans son régime actuel), ne semble pas adapté au FPIC. Outre qu'il n'est pas conciliable avec la fixation d'un objectif de ressources *ex-ante*, ce système de prélèvement génère de forts effets de seuil puisque le taux de prélèvement en fonction du potentiel financier est appliqué à l'ensemble de l'assiette.

Le **prélèvement progressif en fonction de tranches de prélèvement** n'est guère plus satisfaisant s'agissant de son application au FPIC. Même si ce système de prélèvement génère de moindres effets de seuil que dans un système proportionnel, puisque le taux de prélèvement n'est appliqué que par tranches et non à l'ensemble de l'assiette, il ne permet pas, là encore, **de fixer un objectif de ressources pour le fonds**. En effet, le montant final du fonds ne **peut être défini ex-ante puisqu'il dépendra** du calcul des PFIA de chacune des collectivités et de leur écart au PFIA de leur groupe démographique.

Partant du principe qu'une valeur cible d'alimentation du fonds a été définie, seul le troisième mécanisme, reposant sur un **système de prélèvement par calcul d'une valeur de point** peut être mis en place. Ce mécanisme a été appliqué en 2011 dans le cadre de l'écrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes.

Il est défini dans un premier temps un **seuil de contribution**, qui dépend de l'objectif de ressources et du « calibrage » du fonds (nombre de contributeurs) : sont susceptibles de contribuer les ensembles intercommunaux et les communes isolées dont le **PFIA est supérieur à 0,9 fois** la moyenne de leur groupe démographique.

Les modalités de prélèvement sont ensuite définies.

Un simple rapport de PFIA (PFIA de l'ensemble intercommunal A / PFIA moyen du groupe démographique) présenterait l'avantage de la lisibilité, mais ne permet pas de garantir la **progressivité des contributions**. En effet, au terme du calcul, la contribution représente systématiquement, pour chaque groupe démographique, le même pourcentage de PFIA. Par conséquent, le prélèvement sera calculé sur la base d'un **écart relatif** qui permet d'accentuer la progressivité des contributions. Enfin, une valeur de point est définie en divisant la masse à répartir (250M€) par la somme des écarts relatifs ainsi obtenus.

Prélèvement d'un ensemble intercommunal A = [(Pfia/habitant de l'ensemble intercommunal A- PFIA moyen/habitant)/ PFIA moyen/habitant]x population DGF x valeur de point

L'application d'un écart relatif, plutôt que d'un simple rapport permet, tel que le démontre l'exemple suivant, d'assurer une progressivité des contributions selon le niveau de ressources des collectivités

Exemple de 3 ensembles intercommunaux appartenant à la strate 3:

Dans le cadre de cet exemple, sont contributeurs les ensembles intercommunaux ayant un potentiel financier agrégé (pfia) supérieur à la moyenne de leur strate

Moyenne de la strate 3 : 880,68 €

Cas n°1: prélèvement par rapport à un ratio simple de potentiel financier agrégé

- Total prélèvement : 250 000 000
- Nb points (somme des pfia/PFIA*pop DGF des contributeurs): 32 604 569
- Valeur de points : 7,667637003

Nom groupement	Pop DGF	Pfia 2011	Pfia2011 par habitant	Nb de points (pfia/PFIA*pop DGF)	Prélèvement (= nb de points * VP)	Taux de prélèvement
Ensemble intercommunal A	24 163	33 117 325	1 371	37 604	288 336	0,87%
Ensemble intercommunal B	45 143	42 303 957	937	48 036	368 319	0,87%
Ensemble intercommunal C	100 343	242 497 925	2 417	275 353	2 111 307	0,87%

Cas n°2: prélèvement par rapport à un différentiel de ratio de potentiel financier agrégé

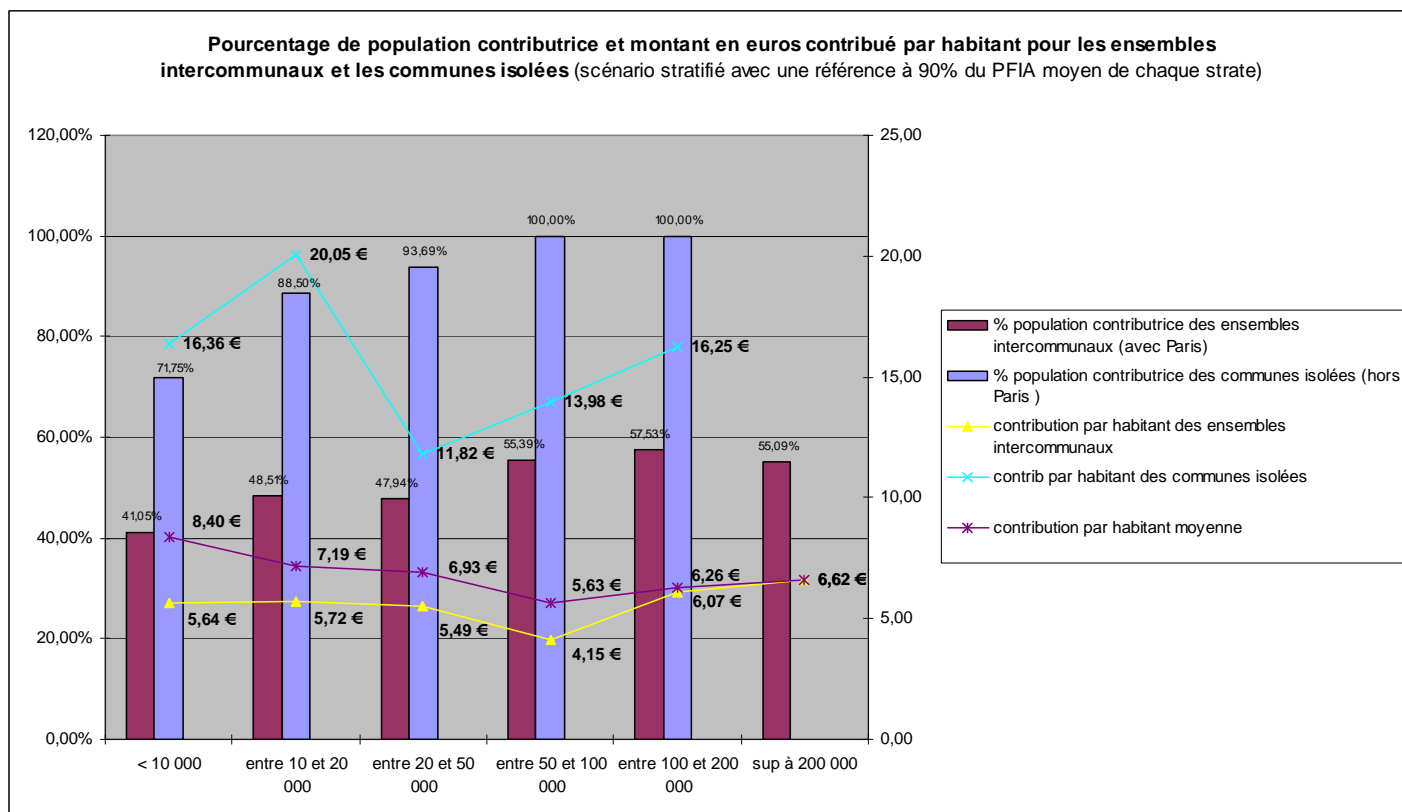
- Total prélèvement : 250 000 000
- Nb points (somme des (pfia - PFIA)/PFIA*pop DGF des contributeurs): 7 376 722
- valeur de points : 33,89039296

Nom groupement	Pop DGF	Pfia 2011	Pfia 2011 par habitant	Nb de points ((pfia - PFIA)/PFIA*pop DGF)	Prélèvement (= nb de points* VP)	taux de prélèvement
Ensemble intercommunal A	24 163	33 117 325	1 371	13 441	455 530	1,38%
Ensemble intercommunal B	45 143	42 303 957	937	2 893	98 030	0,23%
Ensemble intercommunal C	100 343	242 497 925	2 417	175 010	5 931 159	2,45%

Conclusion : il est proposé un prélèvement progressif calculé sur la base d'un écart relatif de potentiel financier agrégé

Illustration : Population contributrice et montant du prélèvement par habitant pour les ensembles intercommunaux et les communes isolées.

Le graphique ci-dessous représente d'une part pour les ensembles intercommunaux et d'autre part pour les communes isolées le pourcentage de population contributrice ainsi que le montant moyen par habitant prélevé pour chacun des groupes démographiques. Ce graphique correspond au scénario proposé par le Gouvernement (prélèvement par référence à 90% du PFIA moyen de chacun des 6 groupes démographiques retenus).



La part de la population contributrice est relativement homogène avec pour les communes isolées des pourcentages oscillant entre 41% et 57% et pour les ensembles intercommunaux des pourcentages oscillant entre 72% et 100%. Il convient toutefois de noter que **la proportion de population contributrice est croissante avec la population**, le mécanisme sollicitant dans de moindres mesures les collectivités de moins de 50 000 habitants.

S'agissant du montant prélevé par habitant, il est de manière générale très **supérieur pour les communes isolées**. Pour ces dernières, il est compris entre 11,82 € et 20,05 € alors qu'il varie entre 4,15 € et 6,62 € pour les ensembles intercommunaux. Le montant par habitant contribué est très homogène pour les ensembles intercommunaux. **Les montants moyens par habitant contribués plus élevés que la moyenne s'agissant des 2 premiers groupes démographiques s'expliquent par les niveaux élevés des montants par habitant des communes isolées**, combinés avec l'importance du nombre des communes isolées contributrices pour ces groupes¹⁸, témoignant par là même des très fortes inégalités de

¹⁸ La moitié du prélèvement sur le premier groupe est imputable aux communes isolées.

ressources entre collectivités de ces strates. L'achèvement de la carte intercommunale et la mutualisation des ressources qui en résultera conduiront mécaniquement à limiter les taux moyens de prélèvement pour ces groupes.

E) Un reversement reposant sur un indice simple de ressource et de charges.

1. Un reversement relativement large des attributions au titre du fonds reposant sur l'échelon intercommunal.

Dans le système proposé pour la répartition du FPIC, une **collectivité peut être à la fois contributrice et bénéficiaire**. Elle sera donc contributrice nette si elle n'est pas bénéficiaire ou si le montant du reversement est inférieur au montant du prélèvement, et bénéficiaire nette dans le cas contraire.

Il est proposé que 50% des ensembles intercommunaux et communes isolées, classés dans l'ordre décroissant de leur indice de ressources et de charges (*cf. infra*), puissent bénéficier d'une attribution au titre du fonds, soit une proposition du même ordre de grandeur que celle des collectivités prélevées. Cet indice pris en compte pour l'éligibilité est le même que celui utilisé pour le calcul des attributions.

2. Un reversement en fonction d'un indice simple de ressources et de charges.

a) Le choix de l'indice synthétique de ressources et de charges.

Le reversement peut s'effectuer selon plusieurs mécanismes inspirés de la répartition des dotations de l'Etat.

Le reversement en fonction d'un seul critère. Il s'agit d'un schéma peu fréquemment utilisé dans le cadre de la répartition des concours financiers de l'Etat.

C'est le cas de la part majoration de la dotation nationale de péréquation, dont la répartition reposait avant la réforme fiscale exclusivement sur le potentiel fiscal de «*taxe professionnelle*».

Le reversement en fonction de différentes parts. Ce schéma est plus fréquemment utilisé. Il est notamment utilisé pour la répartition de la fraction péréquation de la dotation de solidarité rurale dont l'enveloppe globale est divisée en quatre parts (potentiel financier, potentiel financier superficiaire, longueur de voirie, enfants de 3 à 16 ans). C'est également le cas de la dotation de fonctionnement minimale des départements dont l'enveloppe est divisée en trois parts (potentiel financier, potentiel financier superficiaire, longueur de voirie).

L'utilisation d'un système de parts conduit à diviser la dotation totale en plusieurs segments : une collectivité peut ainsi se voir attribuer une forte dotation à une des parts et ne bénéficier d'aucune attribution au titre d'une autre part. Ce faisant, l'attribution totale ne dépend pas de la combinaison de plusieurs facteurs au sein d'un indice mais de la superposition de différents résultats au titre de chacune des parts.

Enfin, le reversement en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges est de plus en plus fréquemment utilisé (dotation de péréquation urbaine des départements, dotation de solidarité urbaine, FSRIF, dotation de développement urbain). Un indice synthétique permet d'effectuer une combinaison des critères de ressources et de charges. Dans un système d'indice synthétique, l'enveloppe totale à répartir dépend donc de la combinaison

de différents facteurs, ce qui permet de comparer les situations relatives des collectivités au regard des ressources et des charges.

Ce système est retenu pour le reversement des attributions au titre du FPIC car il présente l'avantage de la simplicité (une seule enveloppe de redistribution) et permet de mieux répartir la masse totale entre les bénéficiaires en fonction des critères de redistribution.

b) Quels critères de redistribution ?

Les critères de charges habituellement utilisés pour la répartition des dotations se divisent en deux catégories.

- **des critères transversaux** représentatifs des charges générales d'un territoire, qu'il soit urbain ou rural : population, revenu par habitant.
- **des critères spécifiques** représentatifs d'un ensemble de charges spécifiques (sociales, entretien de l'espace...) d'un territoire.

Sont ainsi différenciés, principalement, les territoires ruraux (longueur de voirie) et les territoires urbains (logements sociaux, APL, RSA)¹⁹, mais également, de manière plus spécifique au sein des territoires ruraux les territoires de montagne (majoration de la longueur de voirie) ou les territoires abritant un parc national par exemple.

Les critères de ressources habituellement utilisés sont le potentiel financier, l'effort fiscal et, pour les intercommunalités, le coefficient d'intégration fiscale.

Le FPIC étant un fonds national visant à assurer la péréquation de recettes fiscales de communes et EPCI de toutes tailles démographiques et caractéristiques physico-financières, la prise en compte de charges spécifiques s'avère délicate. Il est en effet extrêmement difficile de prendre en compte des critères spécifiques représentatifs d'une charge significative pour l'ensemble des collectivités considérées.

Parmi **les critères de charges** actuellement utilisés, seul le revenu par habitant permet d'évaluer de manière transversale pour l'ensemble des collectivités les charges qui pèsent sur elles du fait de la situation fiscale de leurs contribuables.

L'indicateur de ressources et de charges devant permettre la répartition de ce reversement pourrait intégrer trois données essentielles : le PFIA, le revenu imposable par habitant et la population DGF. Le schéma arrêté par le Gouvernement écarte la prise en compte de l'effort fiscal qui semble moins justifié du fait de la référence à un PFIA calculé en fonction de groupes démographiques. En effet, la prise en compte de l'effort fiscal se justifierait davantage si le PFIA était calculé au regard d'une moyenne nationale pour en équilibrer les effets. Les collectivités qui compte tenu de leur taille apparaissent plus riches que la moyenne nationale de PFIA pourraient ainsi bénéficier de la péréquation *via* la prise en compte de leur effort fiscal, dans la mesure où celui-ci a tendance à être croissant avec l'importance de la population. *A contrario*, dans le scénario d'une prise en compte d'un PFIA calculé par référence au groupe démographique, la prise en compte de l'effort fiscal conduirait, d'après les simulations, à des effets croisés en concentrant une partie de la redistribution vers des collectivités moins défavorisées, se situant dans une situation intermédiaire en termes de PFIA au regard de leur strate.

L'indice synthétique est calculé sur la base du PFIA et du revenu fiscal de référence, puis cet indice est multiplié par une valeur de point (correspondant à la masse redistribuée / nombre de

¹⁹ Cela ne signifie pas que les territoires ruraux n'aient pas de charges à ce sujet ; simplement ces critères apparaissent plus représentatifs des charges en milieu urbain.

points de l'ensemble des collectivités bénéficiaires au titre de l'indice synthétique), puis par la population « DGF » de la collectivité considérée.

Conclusion : il est proposé de retenir un indice synthétique calculé en fonction du PFIA, du revenu par habitant et de la population.

3. Un reversement bénéficiant aux communes et à leurs groupements.

La question de la **nature des bénéficiaires** du fonds (EPCI, communes membres, communes isolées) se pose.

L'article 125 de la loi de finances pour 2011 prévoit que seuls les groupements sont bénéficiaires des reversements du fonds, selon un critère de potentiel financier (et d'autres critères à prévoir dans le rapport), et qu'il leur revient de reverser *a minima* 50% de leur attribution à leurs communes membres selon des critères fixés par accord local (à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'EPCI).

Le projet proposé par le Gouvernement s'écarte pour partie de ce schéma.

Les attributions au titre du FPIC seraient bien calculées à l'échelle du territoire intercommunal, par parallélisme des modalités avec le prélèvement.

En revanche, il est proposé de retenir un système à trois étages :

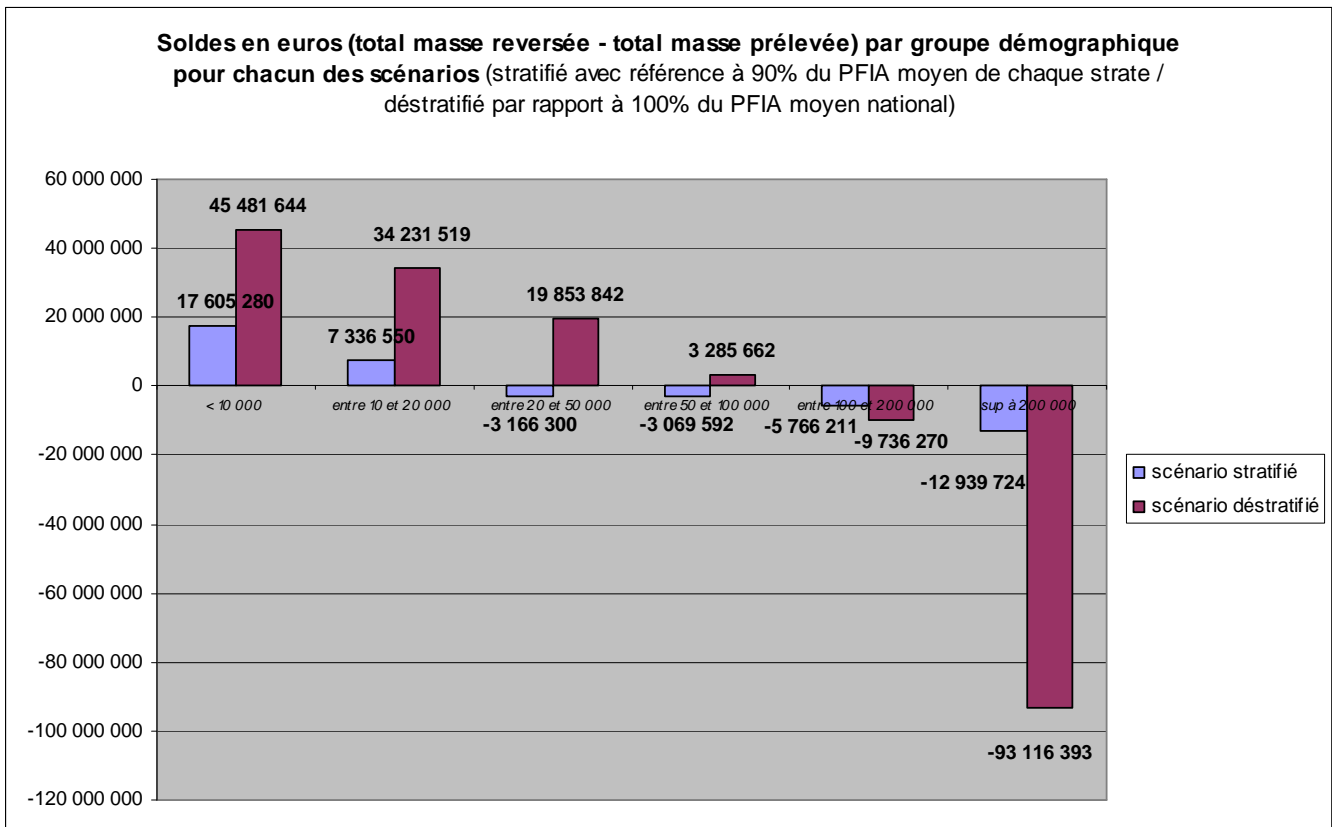
- la loi fixerait les modalités de répartition de la redistribution entre l'EPCI et ses communes au prorata de la part respective des ressources fiscales de l'EPCI et de ses communes membres ;
- par accord local à la majorité qualifiée, l'EPCI et ses communes membres pourraient décider d'opter pour un système alternatif, en fonction du CIF pour la répartition du reversement entre l'EPCI et ses communes et en fonction des ressources pour le reversement entre les communes (une fois déterminée la part revenant à l'EPCI) ;
- enfin, à l'unanimité du Conseil communautaire, l'EPCI pourrait opter pour une répartition selon des critères librement fixés.

Comme pour le prélèvement, les communes isolées participeraient au système de reversement. Elles seraient ainsi directement bénéficiaires des attributions au titre du fonds.

Conclusion : il est proposé une redistribution entre l'EPCI et ses communes membres proportionnellement à leurs ressources fiscales.

Illustration : solde par groupe démographique. Comparaison du scénario « stratifié » et du scénario « déstratifié ».

Le graphique ci-dessous représente, d'une part pour le scénario « stratifié » (prélèvement par référence à 90% du PFIA moyen de chaque groupe démographique) et d'autre part pour le scénario « déstratifié » (prélèvement par référence à 100% du PFIA moyen national) le solde résultant de la différence entre la masse globale reversée²⁰ et la masse globale prélevée pour chacun des groupes démographiques.



Le scénario « déstratifié » conduit à un solde positif pour 4 des groupes démographiques. Cependant, dans ce scénario, le groupe démographique des plus de 200 000 habitants présente un solde très largement déficitaire, proche de près de 100 millions d'euros. Ce solde négatif serait multiplié par 4 à horizon 2015, alors que l'assise méthodologique d'une telle approche paraît contestable du point de vue de l'objectif de péréquation.

En revanche, **le scénario « stratifié » conduit à une situation beaucoup plus équilibrée.** Les groupes démographiques des collectivités de moins de 20 000 habitants sont assez largement bénéficiaires. Les collectivités dont les populations sont comprises entre 20 000 et 100 000 habitants sont légèrement déficitaires. **Cette tendance s'explique par la présence importante de communes isolées d'Ile de France dans ces strates** qui sont très largement contributrices. Sans ces communes les soldes des groupes démographiques 20 000 à 50 000 habitants et 50 000 à 100 000 habitants deviennent positifs à respectivement 11,8 et 6,9 millions d'euros. Enfin, les 2 dernières strates sont déficitaires mais dans une moindre mesure.

²⁰ Les modalités de reversement sont identiques pour les deux scénarios.

F) Deux dispositifs spécifiques sont prévus pour l'outre-mer.

La question de l'outre-mer n'a pas directement été abordée dans le cadre des travaux du comité des finances locales. Les communes et les groupements des départements d'outre-mer, collectivités d'outre-mer et collectivités à statut particulier doivent néanmoins participer au dispositif de solidarité nationale.

S'agissant du prélèvement, seuls les communes et groupements des départements d'outre-mer sont susceptibles d'être prélevés. Le potentiel financier des collectivités des COM et collectivités à statut particulier ne faisant l'objet d'aucun calcul compte tenu de la spécificité de leur fiscalité, celles-ci ne peuvent en pratique être prélevées au titre du FPIC.

Pour les DOM, il convient de noter que les communes et groupements bénéficient d'une comparaison très favorable au regard des collectivités de métropole, compte tenu de la non-prise en compte des ressources qu'elles tirent de la fiscalité indirecte (octroi de mer notamment) dans leur potentiel financier. Les simulations effectuées indiquent qu'un nombre très limité de communes seraient prélevées.

S'agissant du reversement, le Gouvernement propose d'utiliser un système de quote-part, très majoritairement utilisé à l'heure actuelle pour la répartition des dotations (quote-part de la dotation d'équipement des territoires ruraux pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna et le département de Mayotte, quote-part de la dotation d'aménagement pour l'ensemble des communes d'outre-mer, quote-part des dotations de péréquation des départements...).

Le montant de la quote-part est déterminé dans les conditions habituelles, c'est-à-dire par l'application au montant des ressources globales du fonds (250 M€ en 2012) d'un ratio de population majoré de 33%, ce qui donnerait une quote-part d'un montant de 13 millions d'euros.

Une fois cette quote-part constituée, **deux enveloppes seraient calculées** au prorata de la population : une première enveloppe pour les collectivités des DOM (hors Mayotte), une seconde enveloppe pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, les circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna et le département de Mayotte. La répartition entre les communes des COM n'est pas définie à ce stade mais elle devra s'effectuer au regard de critères simples, incontestables et aisément disponibles.

L'enveloppe au profit des communes des DOM est répartie dans les conditions applicables en métropole en adaptant toutefois les moyennes de référence prises en compte : un potentiel financier agrégé moyen et un revenu moyen par habitant spécifiques sont ainsi calculés pour les DOM uniquement.

Conclusion : il est proposé d'intégrer l'outre-mer dans le dispositif via un système de quote-part.
--

III. Le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales doit être articulé avec le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

A) La nécessaire réforme du FSRIF du fait des conséquences de la réforme de la taxe professionnelle et de l'objectif de montée en charge du fonds.

1. Les conséquences de la réforme de la TP rendent difficilement atteignable l'objectif de montée en charge du fonds.

Le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) créé par la loi du 13 mai 1991 a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

Jusqu'en 2011, le fonds était alimenté par un double prélèvement pesant sur les communes et EPCI de la région Ile-de-France et calculé en fonction du potentiel financier des communes (premier prélèvement) et des bases de taxe professionnelle des communes et EPCI (deuxième prélèvement).

Les bénéficiaires du fonds étaient les seules communes de plus de 5 000 habitants de la région Ile-de-France classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges composé du potentiel financier (55%), des logements sociaux (15%), des APL (20%) et du revenu par habitant (10%).

La loi de finances pour 2011 a prévu une montée en puissance progressive du fonds, qui doit atteindre en 2015 1,5 fois le montant atteint en 2009 (soit environ 270 M€). Cet objectif, ainsi que la mise en place du FPIC, entraînent des modifications dans le fonctionnement du mécanisme francilien.

Sans modification des règles de répartition du FSRIF, l'intégration du nouveau potentiel financier tel que défini dans la loi de finances pour 2011 conduit à de profondes modifications du classement des communes et EPCI franciliens en fonction de leurs ressources fiscales et réduit les écarts de ressources, ce qui a pour conséquence de diminuer le montant du fonds à seuils de prélèvement inchangés. Ainsi, la masse prélevée passerait de 190 047 559 euros en 2011 à environ 120 M€, soit une diminution de 36% du fonds. L'objectif de 270 millions d'euros en 2015 est donc incompatible avec le maintien des règles actuelles de calcul du premier et du second prélèvement.

2. Le schéma proposé vise à garantir la montée en charge du fonds tout en améliorant l'efficacité du dispositif.

Le projet du Gouvernement s'inspire largement des travaux présentés devant le groupe de travail du CFL par Paris Métropole. Le schéma proposé s'en écarte toutefois sur quelques points techniques.

Dans le schéma proposé, une commune pourra être **simultanément contributrice**, du fait de son niveau élevé de potentiel financier par habitant, et **bénéficiaire**, du fait d'une valeur élevée de son indice synthétique.

Seul subsiste le premier prélèvement, auquel sont soumises les communes dont le potentiel financier est supérieur à la moyenne du potentiel financier des communes de la région Ile-de-France.

Le **mécanisme de prélèvement** proposé par le Gouvernement vise avant tout à assurer la montée en puissance du FSRIF, ce qui implique d'en **fixer le montant avant la répartition**, par le biais d'un système par points à l'image du prélèvement au titre du FPIC. Dans un tel système, il n'est plus possible de procéder à la répartition selon des taux de prélèvement. Il est donc proposé de calculer les prélèvements en fonction de l'écart relatif au potentiel financier moyen, cet écart étant élevé au carré afin d'accentuer la progressivité du prélèvement. Cette mesure, éminemment technique, a son importance puisqu'elle permet de prélever plus de ressources sur les collectivités les plus riches.

Le plafonnement en fonction des dépenses réelles de fonctionnement (10%) est retenu, ainsi qu'une garantie de hausse limitée et un écrêtement de la contribution dans la première année d'entrée en vigueur du dispositif.

S'agissant du reversement, la **composition de l'indice synthétique** est revue par rapport au système antérieur (suppression des APL). L'indice synthétique de ressources et de charges se voit appliquer un coefficient de majoration de même nature que celui utilisé actuellement pour le calcul de la DSU-cible afin de concentrer davantage les attributions sur les collectivités les plus en difficulté. Un seuil minimal d'indice synthétique conditionne la possibilité d'être bénéficiaire net.

Conclusion : un prélèvement progressif défini par un objectif de ressources et des attributions plus concentrées.

B) Un équilibre à trouver pour permettre l'articulation du dispositif francilien avec le dispositif national.

Deux mécanismes peuvent être mis en place afin de garantir un niveau acceptable de contribution à la solidarité nationale aux communes franciliennes.

En amont de la répartition du FPIC, la répartition du FSRIF pourrait être prise en compte dans le calcul du potentiel financier agrégé.

Le calcul du potentiel financier agrégé des communes et EPCI de la région Ile-de-France pourrait être **minoré de leur contribution au FSRIF ou majoré de leur attribution au titre du dispositif francilien**. Le calcul de leur contribution ou attribution au titre du FPIC prendrait donc en compte la répartition préalable du FSRIF.

Un mécanisme de plafonnement des contributions au titre des deux dispositifs pourrait également être mis en place.

Afin d'éviter que le cumul des contributions au titre du FPIC et du FSRIF n'atteigne un niveau tel qu'il puisse être considéré comme contraire au principe de libre-administration, il serait opportun de procéder au plafonnement de la somme des contributions au titre du FPIC et du FSRIF.

Un plafonnement à 15% des ressources prises en compte dans le calcul du potentiel fiscal agrégé pourrait être appliqué, de telle sorte que la somme des prélèvements FSRIF au titre de l'année précédente et du prélèvement FPIC au titre de la répartition de l'année ne puisse

excéder 15% de ces ressources. **Ce plafonnement ne serait pas appliqué aux communes et ensembles intercommunaux franciliens uniquement**, mais bien à l'ensemble des communes et ensembles intercommunaux.

D'après les simulations réalisées, ce plafonnement ne devrait concerner **aucune commune ou ensemble intercommunal en 2011** et seulement 4 en 2015 lorsque le FSRIF et le FPIC auront atteint les montants prévus par la loi (respectivement 270 M€ et 2% des recettes fiscales).

<p>Conclusion : une prise en compte de la répartition du FSRIF dans le calcul des attributions et contributions au titre du FPIC.</p>
--

Synthèse : le schéma proposé par le Gouvernement.

La simulation présentée en annexe 7 reprend le schéma proposé par le Gouvernement. Contrairement aux simulations effectuées dans le cadre du groupe de travail, cette simulation a été effectuée à partir de données actualisées de CVAE remises par les services de la DGFIP fin juillet.

A) Economie générale du dispositif

L'objectif de ressources du fonds est supérieur à 1 milliard d'euros à horizon 2015, avec une montée en charge linéaire les premières années (250M€ en 2012).

Le **fonds doit rester relativement large** : seront ainsi contributrices et bénéficiaires environ 50 % des collectivités.

La mesure de la richesse, permettant à la fois de définir les contributeurs et les bénéficiaires du fonds, s'effectuera au niveau du territoire intercommunal, par agrégation des ressources de l'EPCI et de ses communes membres.

Les contributeurs et les bénéficiaires seront donc les « **ensembles intercommunaux** » et le **cas échéant les communes isolées**.

Un ensemble intercommunal pourra être à la fois prélevé et bénéficiaire : on parlera donc de « contributeur net » ou « bénéficiaire net ».

B) Un prélèvement en fonction du PFIA stratifié

Le **périmètre du PFIA** (potentiel financier agrégé) sera composé des ressources fiscales²¹ des communes et de l'EPCI et des dotations forfaitaires des communes.

Le prélèvement se fera au niveau de l'« ensemble intercommunal » en fonction de **6 groupes démographiques**.

Le seuil de prélèvement est fixé à **90% du PFIA moyen de la strate**.

Le prélèvement s'effectuera **de manière progressive** : la contribution sera ainsi définie non pas en fonction d'un rapport au potentiel financier agrégé de la strate mais en fonction d'un écart relatif, de telle sorte que les contributions s'accroissent de manière plus que proportionnelle en fonction de la richesse de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée.

Une fois le prélèvement calculé au niveau de l'EPCI, il sera **réparti entre l'EPCI et ses communes membres au prorata de leurs ressources fiscales** respectives, afin que toutes les collectivités participent à l'alimentation des ressources du fonds. Néanmoins, les transferts de ressources entre l'EPCI et ses communes doivent être pris en compte dans la mesure de la

²¹ Outre les impôts ménages, ont été pris en compte l'ensemble des impositions résultant de la réforme de la taxe professionnelle (CVAE, CFE, IFR, TASCOT) ainsi que la DCRTP et la GIR. En outre, le panier de ressources a été élargi aux impositions considérées comme non affectées ou non péréquées, à savoir la taxe sur le produit des jeux, la redevance des mines, la taxe sur les eaux minérales et la taxe sur les remontées mécaniques.

richesse de l'EPCI : il est donc proposé de **déduire les attributions de compensation versées par les EPCI** pour le calcul de la richesse de l'EPCI prise en compte dans la répartition interne du prélèvement. **A l'unanimité**, l'EPCI pourra opter pour une autre répartition du prélèvement.

Enfin, **un plafonnement des contributions à hauteur de 15% des ressources fiscales sera instauré**, afin de s'assurer que le prélèvement ne dépasse pas des montants tels qu'il menace le principe de libre-administration.

C) La redistribution des attributions au titre du fonds.

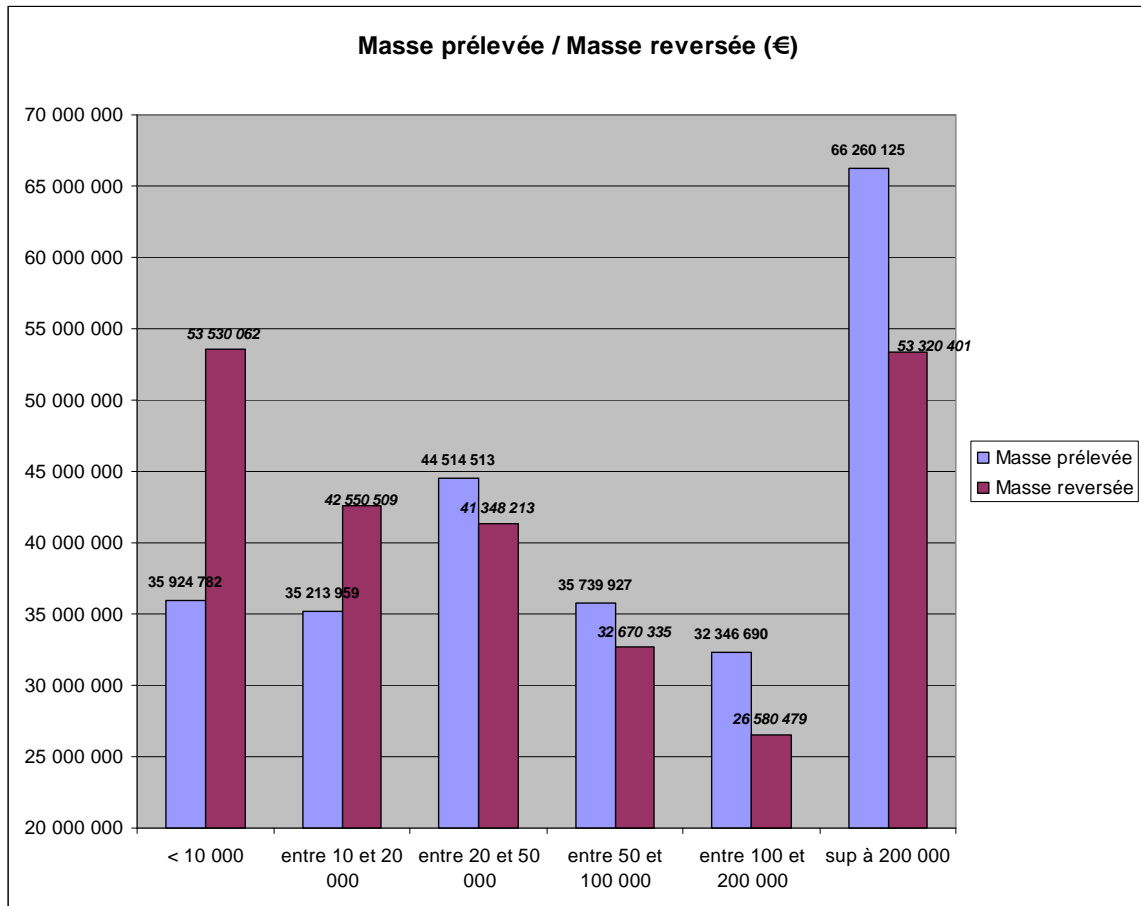
Les attributions seront calculées en fonction d'un **indice synthétique très simple**, qui permettra de déterminer à la fois l'éligibilité et le montant de l'attribution.

Cet indice sera composé à parité du **potentiel financier agrégé de la strate et du revenu par habitant**. Dans un schéma où le potentiel financier est mesuré de façon stratifiée, la prise en compte de l'effort fiscal des collectivités dans la détermination de leur contribution semble moins pertinente. 50% des collectivités classées en fonction de l'indice synthétique seront bénéficiaires.

La redistribution sera calculée au niveau du territoire intercommunal : il appartiendra aux EPCI et à leurs communes membres de décider de la répartition de l'attribution :

- la loi fixera par défaut les modalités de répartition de la redistribution entre l'EPCI et ses communes au prorata de la part respective des ressources fiscales de l'EPCI et de ses communes membres ;
- par accord local à la majorité qualifiée, l'EPCI et ses communes membres pourraient décider d'opter pour un système alternatif, par exemple en fonction du CIF pour la répartition du reversement entre l'EPCI et ses communes et en fonction des ressources pour le reversement entre les communes (une fois déterminée la part revenant à l'EPCI) ;
- enfin, à l'unanimité, l'EPCI pourra opter pour une répartition selon des critères librement fixés.

De manière extrêmement synthétique, la répartition du fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales conduirait aux résultats suivants (2012) pour chacun des six groupes démographiques :



LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 :** Article 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.
- Annexe 2 :** Délibération n° 2010-30 du 30 novembre 2010 du comité des finances locales mettant en place un groupe de travail relatif à la péréquation horizontale.
- Annexe 3 :** Moyenne et écart-type des potentiels financiers communaux, moyenne régionale.
- Annexe 4 :** Panier de ressources utilisé dans le calcul du potentiel fiscal avant et après la réforme de la taxe professionnelle.
- Annexe 5 :** Corrélation entre les charges par habitant et la taille de la collectivité.
- Annexe 6 :** Prélèvement au titre du FPIC : arbre des scénarios étudiés dans le cadre du groupe de travail.
- Annexe 7 :** Répartition du FPIC en 2012.

Annexe 1 : Article 125 de la loi de finances pour 2011

I. - A compter de 2012, il est créé, à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales.

II. - L'objectif de ressources du fonds de péréquation en 2015 est fixé à 2 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

En 2012, 2013 et 2014, les recettes du fonds représentent respectivement 0,5 %, 1 %, et 1,5 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

III. - Le fonds bénéficie d'un prélèvement sur les recettes des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel financier par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel financier par habitant moyen, respectivement, de l'ensemble des communes et de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale. Les potentiels financiers sont ceux définis aux articles L. 5211-30 et L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.

IV. - Le prélèvement, calculé afin d'atteindre chaque année l'objectif fixé au II, est réparti entre les établissements publics de coopération intercommunale, leurs communes membres et les communes qui ne sont pas membres de tels établissements au prorata de la part des recettes fiscales de chacune de ces trois catégories dans le total mentionné au même II.

Le prélèvement, au sein de chacune des trois catégories, est réparti entre les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale au prorata de l'écart entre le potentiel financier par habitant de chaque commune ou établissement contributeur et le potentiel financier par habitant moyen national de sa catégorie.

V. - Les sommes à la disposition du fonds sont réparties entre les établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale au prorata des écarts avec ce potentiel moyen.

VI. - Chaque établissement public de coopération intercommunale 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 de l'établissement public de coopération intercommunale 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.

VII. - A compter de 2012, il est créé à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans la région d'Ile-de-France, un fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales. L'objectif de ressources de ce fonds est fixé, dès 2012, à un niveau au moins égal à celui atteint en 2009 par le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France mentionné à l'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales, pour atteindre en 2015 une fois et demie ce niveau.

Il est alimenté au premier chef par les ressources provenant des prélèvements ci-avant décrits. Il obéit à des règles de fonctionnement de prélèvement complémentaire et de péréquation internes autonomes en raison de la spécificité de la région d'Ile-de-France.

VIII. - A compter de l'année 2012, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle perçoivent chaque année une dotation de l'Etat dont le montant est égal à celui qui leur a été versé en 2011 au titre des communes défavorisées, en application de l'article 1648 A du code général des impôts.

IX. - Avant le 1er septembre 2011, le Gouvernement remet au Parlement un rapport qui précise les modalités de répartition du Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales. Le rapport précise notamment :

1° Les groupes démographiques de communes et les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel fiscal moyen sert de comparaison pour déterminer la contribution des

collectivités contributrices ;

2° Le seuil du potentiel fiscal moyen définissant le prélèvement au fonds de péréquation ;

3° Le taux s'appliquant au prélèvement en fonction de l'écart au potentiel fiscal moyen ;

4° Le montant maximal de prélèvement à instaurer afin de préserver les ressources de chacun des établissements publics de coopération intercommunale et communes soumis au prélèvement ;

5° Les critères de ressources et de charges utilisés dans la répartition des attributions au titre du fonds ainsi que leur poids respectif ;

6° Les modalités spécifiques de contribution et de reversement s'appliquant à la région d'Ile-de-France, en précisant l'articulation avec le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France et les conséquences sur ce fonds des nouvelles modalités de péréquation.

Le rapport formule toute proposition de nature à renforcer l'efficacité du dispositif de péréquation adopté.

L'avis du comité des finances locales est joint à ce rapport.

COMITÉ DES FINANCES LOCALES

Séance du 30 novembre 2010

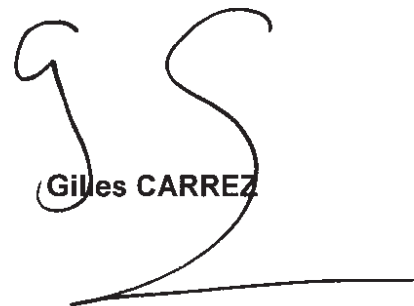
Délibération n° 2010-30

Le comité des finances locales,

Rappelle l'importance de la mise en place de mécanismes de péréquation horizontale afin de conduire à la diminution des inégalités entre les collectivités locales.

Décide dans ce cadre de créer un groupe de travail chargé de mener une réflexion sur la péréquation horizontale.

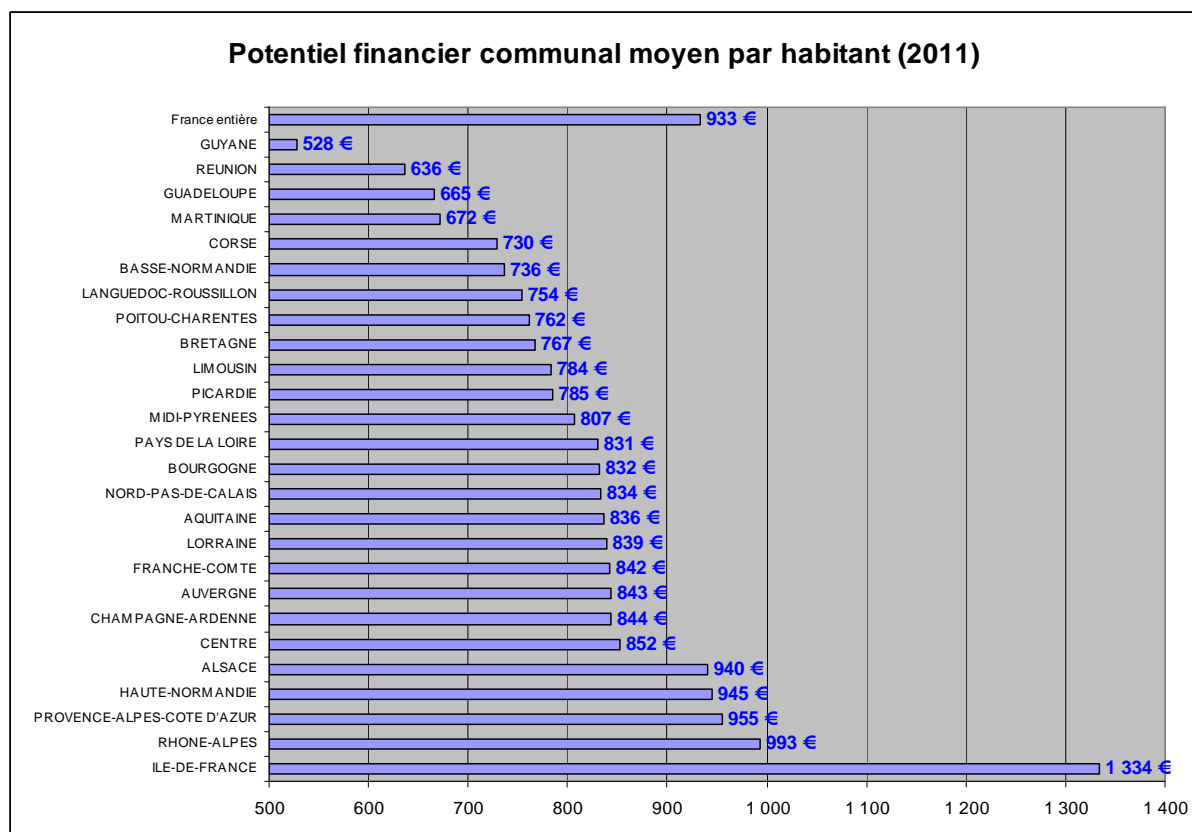
Le Président



Gilles CARREZ

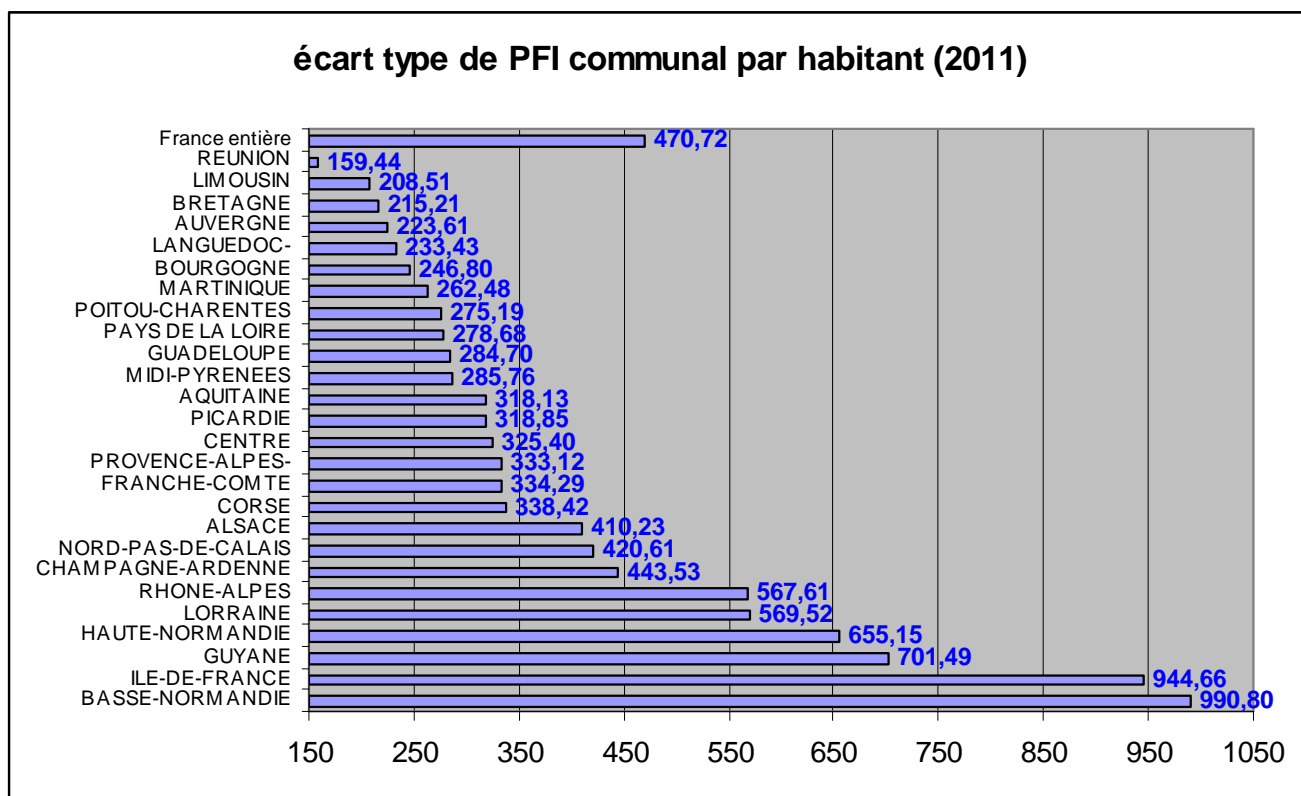
Annexe 3 : Moyenne et écart-type des potentiels financiers communaux, moyenne régionale.

Le premier histogramme présente la **moyenne régionale des potentiels financiers communaux**¹. On voit bien là toute la difficulté à alimenter un fonds de péréquation dans une région comme la Basse-Normandie ou la Picardie, dans laquelle les masses disponibles pour la péréquation seraient largement inférieures à celles disponibles pour une région comme PACA ou Rhône-Alpes.



Le second histogramme présente les **écarts-types régionaux des potentiels financiers communaux**². Là encore, on observe que les écarts de ressources sont bien moindres dans certaines régions (Limousin, Auvergne) que dans d'autres (Ile-de-France, Basse-Normandie).

¹ et ⁵ Les potentiels financiers sont ceux utilisés pour la répartition de la DGF 2011.



Annexe 4 : panier de ressources utilisé dans le calcul du potentiel fiscal avant et après la réforme de la taxe professionnelle.

Communes

Communes isolées

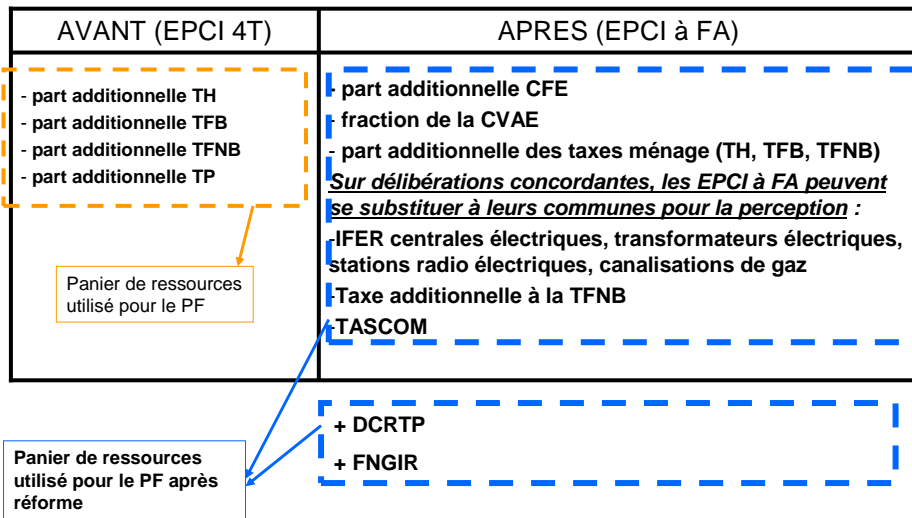
AVANT	APRES
<ul style="list-style-type: none"> - TFB - TFNB - TH - Taxe professionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> - TFB - TFNB - TH - CFE - 26,5 % de la CVAE - 20 % IFER éoliennes terrestres (20% communes et 50% EPCI à FA ; si absence EPCI : 80% au département) - 50 % IFER centrales électriques - IFER transformateurs électriques - 2/3 de l'IFER stations radioélectriques - fraction de l'IFER installations gaz - Taxe additionnelle à la TFNB - TASCOM
<p>Panier de ressources utilisé pour le PF et le PFI avant réforme</p>	<ul style="list-style-type: none"> + DCRTP + FNGIR

Groupements

EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) :

AVANT (EPCI à TPU)	APRES (EPCI à FPU)
<ul style="list-style-type: none"> - Taxe professionnelle - TFB (si option de fiscalité mixte) - TFNB (si option de fiscalité mixte) - TH (si option de fiscalité mixte) 	<ul style="list-style-type: none"> - CFE - 26,5 % de la CVAE - 70 % IFER éoliennes terrestres - 50 % IFER centrales électriques - IFER transformateurs électriques - 2/3 de l'IFER stations radioélectriques - fraction de l'IFER installations gaz - Taxe additionnelle à la TFNB - Ancienne part départementale TH + FAR - Frais d'assiette et de recouvrement (FAR) TFNB - une part additionnelle des taxes ménage (TFPB, TFNB et TH) - TASCOM
<p>Panier de ressources utilisé pour le PF</p>	<ul style="list-style-type: none"> + DCRTP + FNGIR

EPCI à fiscalité additionnelle (FA) :

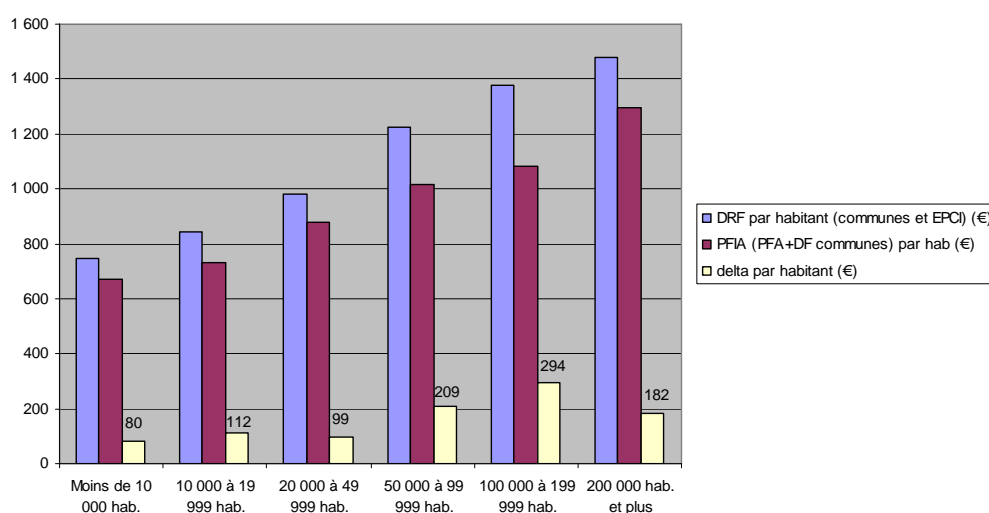


Annexe 5 : la corrélation entre les charges par habitant et la taille de la collectivité

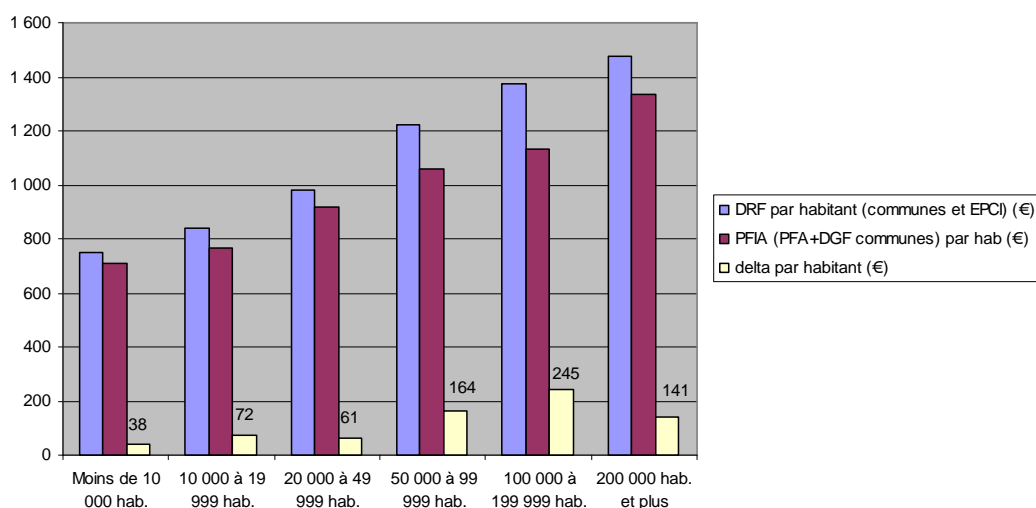
1. L'approche par les dépenses : la corrélation entre les dépenses par habitant et la taille du bloc local.

Les histogrammes ci-dessous représentent pour chacune des 6 macro-strates, le montant moyen par habitant des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) consolidées au niveau des EPCI (**dépenses de fonctionnement de l'EPCI et de ses communes membres**) ainsi que la valeur moyenne par habitant du potentiel financier agrégé de la strate (PFIA). Est par ailleurs représentée la différence par strate entre le montant moyen des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) par habitant et le montant moyen du PFIA par habitant. Il convient de noter que les communes isolées ne sont ici pas prises en compte.

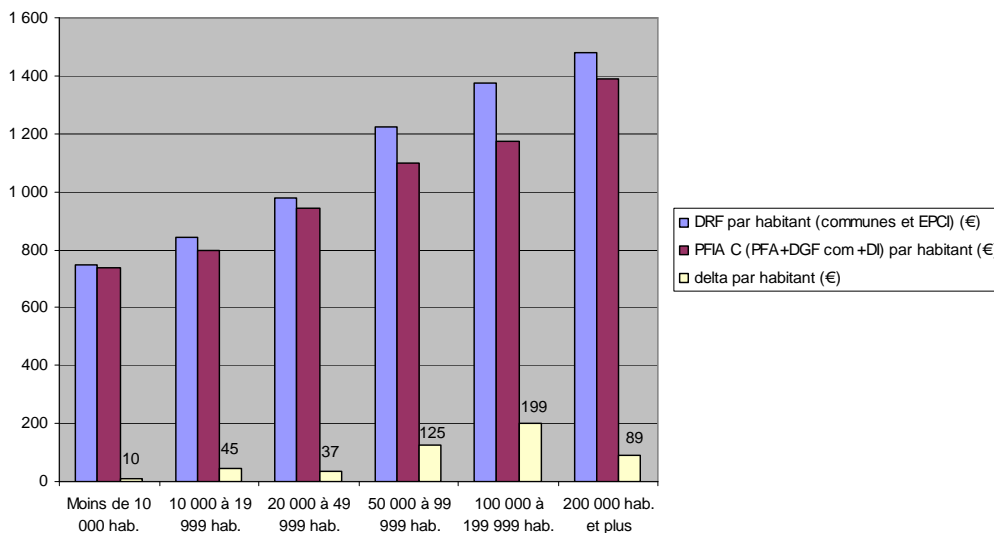
Ce premier graphique représente le « PFIA A », constitué en ajoutant au potentiel fiscal agrégé la dotation forfaitaire des communes membres de l'EPCI.



Ce deuxième graphique représente le « PFIA B », constitué en ajoutant au potentiel fiscal agrégé la DGF des communes membres de l'EPCI.



Ce troisième graphique représente le « PFIA C », constitué en ajoutant au potentiel fiscal agrégé, la DGF des communes membres de l'EPCI ainsi que la dotation d'intercommunalité.



Que constate-t-on ?

- les ressources par habitant mobilisables par les EPCI (représentées par le PFIA/hab) augmentent avec la taille de l'EPCI ;
- les charges par habitant progressent légèrement plus vite que les ressources potentielles, preuve en est l'accroissement assez net du delta pour les EPCI de plus de 50 000 habitants.
- s'agissant de la différence entre DRF et PFIA, on distingue deux ensembles : i) un ensemble constitué des 3 premières strates (EPCI de moins de 50 000 habitants), ii) un ensemble constitué des 3 dernières strates (EPCI de plus de 50 000 habitants). En effet les différences entre DRF et PFIA sont plus importantes pour ce dernier ensemble à la fois en € et en %.

Hypothèses d'explication

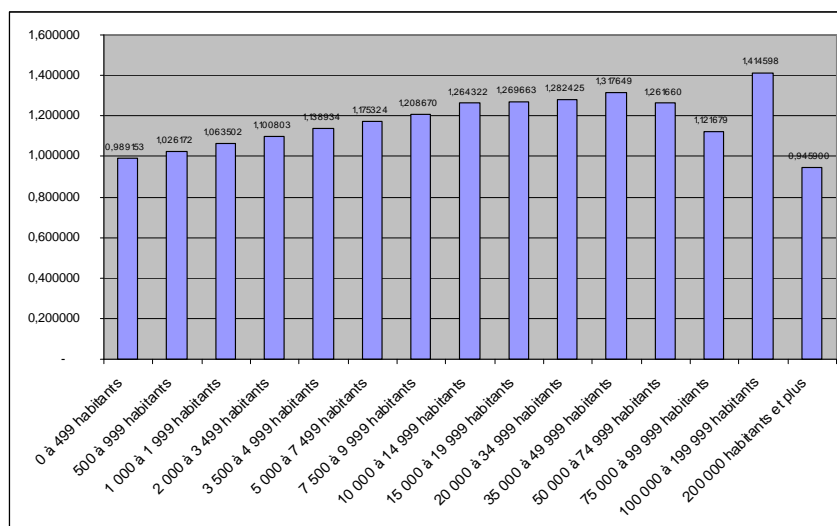
- Les EPCI de grande taille peuvent mobiliser davantage de ressources mais ont à faire face à des charges également plus importantes.
- Les charges de centralité, liées à l'urbanisation progressent plus vite que les ressources dont elles disposent.

Que retenir et quels enseignements pour le FPIC?

- Charges et ressources ramenées à l'habitant augmentent avec la taille de l'EPCI. Alors que pour les EPCI comptant moins de 50 000 habitants, les charges sont relativement bien corrélées aux ressources mobilisables par l'EPCI, pour les EPCI comptant plus de 50 000 habitants, les charges par habitant progressent plus rapidement que les ressources mobilisables par ces EPCI.
- Une approche par strate qui sollicite de façon proportionnée les différentes strates semble légitime.

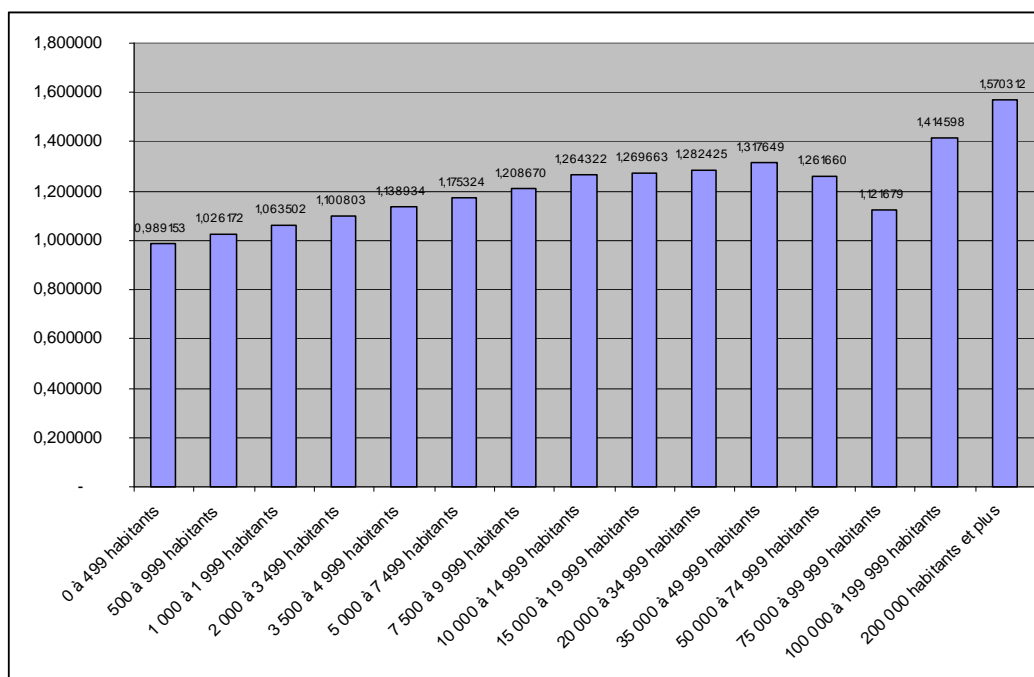
2. L'approche par la ressource fiscale : la corrélation entre l'effort fiscal et la taille du bloc local

L'histogramme ci-dessous représente le niveau moyen de l'effort fiscal communal pour chacun des 15 groupes démographiques communaux.



Le niveau bas de l'effort fiscal de la strate 15 s'explique par le faible effort fiscal de Paris (0,51). Hors Paris, le niveau moyen de l'effort fiscal de la strate 15 est le plus élevé de l'ensemble des strates. Il s'établit à 1,57.

Ci-dessous, le même graphique hors Paris.



Que retenir et quels enseignements pour le FPIC?

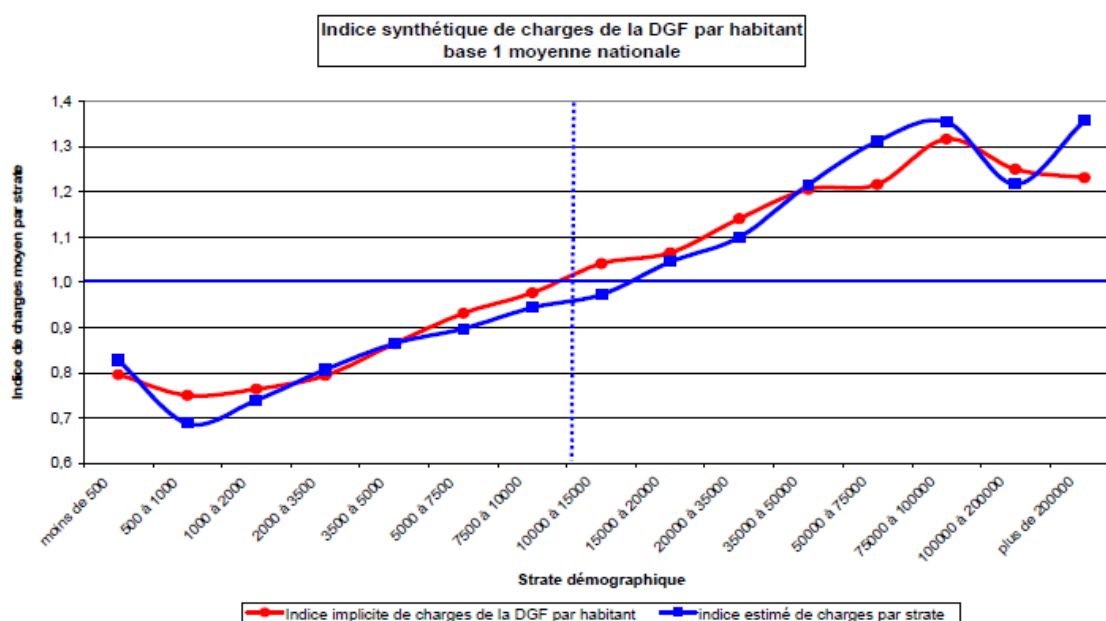
→ L'examen des efforts fiscaux communaux met en évidence que de manière générale plus une commune compte d'habitants, plus la pression fiscale est élevée. Cela peut s'expliquer par le fait que plus une commune est peuplée plus les charges qu'elle doit assumer sont importantes et plus elle doit mobiliser le levier fiscal. Cela plaide pour une approche prenant en compte les groupes démographiques pour le futur FPIC, seule approche permettant de ne pas solliciter 100% des groupements les plus peuplés.

3. L'approche par un indice de charges indépendant de la dépense : la corrélation entre les charges et la taille du bloc local

Le professeur Guengant a mis au point un « indicé estimé de charges » **visant à mesurer de façon objective et indépendamment de la dépense** le niveau de charges pesant sur les collectivités.

L'indice de charges estimé correspond ainsi au montant des dépenses potentielles par habitant que devrait réaliser la collectivité pour offrir aux groupes d'utilisateurs situés sur son territoire le niveau moyen des services publics locaux au coût unitaire moyen supporté par l'ensemble des collectivités similaires.

L'indice dépend uniquement des caractéristiques démographiques, économiques, sociales, géographiques et administratives de la collectivité



Que retenir et quels enseignements pour le FPIC?

- L'approche par l' « indice estimé de charges » confirme les tendances de l'approche par la dépense développée dans la partie 1 de cette fiche.
- Plus la population augmente, plus les charges pesant sur la collectivité augmentent.
- Ces résultats semblent également légitimer une approche stratifiée.



Annexe 7 : répartition du FPIC en 2012

2012	Valeur de références	modalités de prélèvements	Bénéficiaire suivant rang de classement d'IS, soit:	Nombre ensembles intercommunaux prélevés	Nombre communes isolées prélevées	Nombre prélevés total	Nombre bénéficiaires ensembles intercommunaux	Nombre bénéficiaires communes isolées	Nombre bénéficiaires total	% age collectivités contributrices	% age collectivités bénéficiaires	Contribution par habitant	Reversement par habitant	Part pop DGF contributrice	Part pop DGF bénéficiaire
	Moyenne de la strate (6 moyennes)	Si Pfia > 90 % PflA moyen de la strate	IS=(PFIAs/Pfia + REV/Rev)	1 123	797	1 920	1 378	840	2 218	71%	51%	6,76 €	10,20 €	54%	36%

Avec: Pfia = potentiel financier agrégé de la collectivité; PFIAs = Potentiel financier agrégé moyen de la strate; REV = Revenu moyen national; rev = revenu ,moyen de la collectivité

Répartition FPIC															
				Répartition au sein ensembles intercommunaux*						communes isolées (hors PARIS)					
Strates Démographiques	pop dgf totale (yc com)	nombre collectivités	Moyenne PflA utilisée pour calcul: hors COM)	Masse prélevée ensembles intercommunaux*	Masse redistribuée ensembles intercommunaux*	Nb ensembles intercommunaux* contributeurs	Nb ensembles intercommunaux* bénéficiaires	Nb ensembles intercommunaux nets	Nb ensembles intercommunaux bénéficiaires nets	Masse prélevée communes isolées	Masse versée communes isolées	Nb communes isolées prélevées	Nb communes isolées bénéficiaires	Nb communes isolées contributrices nettes	Nb communes isolées bénéficiaires nettes
1	< 10 000	2 971	669	17 888 649	47 716 329	533	859	405	859	18 036 133	5 813 733	701	817	660	811
2	entre 10 et 20 000	690	732	25 097 369	40 940 667	302	298	275	298	10 116 590	1 609 842	34	14	34	14
3	entre 20 et 50 000	413	888	26 638 637	40 347 399	160	144	155	144	17 875 876	1 000 813	47	7	47	7
4	entre 50 et 100 000	154	1 024	22 151 190	31 914 287	73	45	71	45	13 588 737	756 049	14	2	14	2
5	entre 100 et 200 000	66	1 089	30 743 695	26 580 479	36	19	34	19	1 602 995	-	1	-	1	-
6	sup à 200 000	42	1 296	66 260 125	53 320 401	19	13	18	13	-	-	-	-	-	-
total	68 560 003	4 336	993	188 779 665	240 819 563	1 123	1 378	958	1 378	61 220 331	9 180 437	797	840	756	834

*y compris PARIS

Répartition ensemble des collectivités															
Strates Démographiques	pop dgf totale (yc com)	nombre collectivités	Moyenne PflA utilisée pour calcul: hors COM)	Total Masse prélevée	Total Masse versée	Contribution par habitant des collectivités contributrices	Contribution par habitant ensemble des collectivités	montant redistribué par hbt des collectivités bénéficiaires	montant redistribué par hbt ensemble des collectivités	Pop DGF contrib	%age Pop DGF contributrice	Pop DGF bénéficiaire (yc com)	%age Pop DGF bénéficiaire	%age collectivité contributrices	%age collectivité bénéficiaires
1	< 10 000	2 971	669	35 924 782	53 530 062	8,39 €	3,69 €	9,79 €	5,49 €	4 282 356	44%	5 468 223	56%	42%	56%
2	entre 10 et 20 000	690	732	35 213 959	42 550 509	7,22 €	3,62 €	10,16 €	4,38 €	4 878 477	50%	4 189 399	43%	49%	45%
3	entre 20 et 50 000	413	888	44 514 513	41 348 213	7,05 €	3,73 €	10,23 €	3,46 €	6 310 597	53%	4 042 738	34%	50%	37%
4	entre 50 et 100 000	154	1 024	35 739 927	32 670 335	5,65 €	3,36 €	11,01 €	3,07 €	6 321 843	59%	2 966 262	28%	56%	31%
5	entre 100 et 200 000	66	1 089	32 346 690	26 580 479	6,40 €	3,63 €	10,56 €	2,99 €	5 057 637	57%	2 518 012	28%	56%	29%
6	sup à 200 000	42	1 296	66 260 125	53 320 401	6,55 €	3,61 €	10,02 €	2,90 €	10 121 918	55%	5 321 381	29%	45%	31%
total	68 560 003	4 336	993	249 999 996	250 000 000	6,76 €	3,65 €	10,20 €	3,65 €	36 972 828	54%	24 506 015	36%	44%	51%