

**EXTRAITS DU RAPPORT DU GOUVERNEMENT
RELATIF AU FONDS NATIONAL DE PEREQUATION DES RESSOURCES
INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC)
PRESENTE AU COMITE DES FINANCES LOCALES LE 27 SEPTEMBRE 2012**

UN BILAN PRESENTE COMME GLOBALEMENT (TRES) POSITIF...

LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA PREMIERE REPARTITION DU FPIC S'AGISSANT DU PRELEVEMENT

- Les **communes isolées** sont **plus fortement sollicitées** que les **ensembles intercommunaux** dans le cadre du FPIC (90% de la population totale des communes isolées est prélevée).

Cela s'explique par leur **niveau moyen de richesse ramené à l'habitant** qui est **plus de 60% supérieur** au niveau moyen des **ensembles intercommunaux**, ainsi que par le **poids de Paris** dans cette catégorie des communes isolées.

- Le **prélèvement** se fait sur une **base relativement large** (47,21 % des **collectivités** représentant 54% de la **population** et 65% du **PFIA total**), ce qui devrait permettre d'assurer dans des conditions acceptables la montée en charge du dispositif.

S'agissant du **niveau moyen de prélèvement par habitant**, le **montant total des prélèvements supporté** par les **communes isolées** représente 0,51% du **total** de leur **PFIA** en 2012.

LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA PREMIERE REPARTITION DU FPIC S'AGISSANT DU REVERSEMENT

- Les **ensembles intercommunaux** sont les **bénéficiaires quasi exclusifs** du fonds (**plus de 98% des ressources** du fonds leur sont reversés).

Les **versements** sont **plus concentrés** que ne le sont les **prélèvements** en termes de **population concernée** (47% de la **population prélevée** contre 43% de la **population bénéficiaire**).

- Le **montant 2012 moyen de l'attribution ramenée à l'habitant** est de **4,93 euros**, soit un **montant par habitant supérieur au montant moyen par habitant** perçu par les communes
 - au titre de la **fraction cible de la dotation de solidarité rurale** (4,26 euros en 2012),
 - et au titre de la **part majoration de la dotation nationale de péréquation** (4,91 euros en 2012).

**LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA PREMIERE REPARTITION DU FPIC
S'AGISSANT DES COLLECTIVITES A LA FOIS CONTRIBUTRICES ET BENEFICIAIRES DU FPIC**

- Le fait que la **zone de recouvrement entre prélèvements et versements** représente **moins de 10%** des **ressources totales du fonds** laisse à penser que les **critères** utilisés pour le **prélèvement** et pour le **versement** sont **bien calibrés** et permettent un **transfert de ressources entre territoires véritablement péréquateur**.

LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA PREMIERE REPARTITION DU FPIC S'AGISSANT DES COLLECTIVITES PLAFONNEES

- Le fait que **seules 6 communes** soient **plafonnées au titre du FPIC** sur 3 961 collectivités potentiellement concernées, soit 0,15% des **collectivités concernées par le FPIC** laisse à penser que le **dispositif est bien proportionné** et que sa **montée en charge peut se faire dans de bonnes conditions**.

LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ÉVALUATION DES EFFETS PÉREQUATEURS DU FPIC

- En régime de croisière (à compter de 2016), le FPIC est **plus péréquateur** que les dispositifs de **péréquation verticale existants**.

En neutralisant l'effet masse, le FPIC est **3 fois plus péréquateur** que les **dotations de péréquation communale**. Ces résultats indiquent que le FPIC est un **mécanisme de péréquation puissant**. Son **double impact**, à la fois en **diminuant les ressources des collectivités les mieux dotées** et en **abondant les ressources des collectivités moins favorisées**, est une des raisons de ses bonnes performances.

LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ANALYSE DE LA COHERENCE DES MECANISMES DE PEREQUATION ET D'ECRETEMENTS POUR LES COMMUNES ELIGIBLES A LA DSU CIBLE

- Les **mesures dérogatoires** mises en place pour les **communes éligibles à la DSU cible** sont **opérantes** et contribuent à ce que celles-ci soient **globalement préservées dans le cadre du FPIC**.

Avec **plus de 92% des communes DSU cible** qui enregistrent une **progression** de leurs **attributions au titre de la DGF et des fonds de péréquation**, la **cohérence des différents mécanismes** d'écrêtement et de péréquation est **établie**.

- Une **réserve** doit toutefois être émise s'agissant des **communes isolées aux ressources importantes** mais aux **populations défavorisées** comme les **3 plus grosses contributrices DSU cible au FPIC** (Gennevilliers, Les Ulis et Orly) qui présentent toutes des **revenus par habitant inférieurs à la moyenne**. Ces communes sont **prélevées** mais ne sont **pas bénéficiaires du FPIC** malgré des revenus par habitant faibles et donc un niveau de charges important.

Elles sont **pénalisées** par la **prise en compte** dans l'**indice synthétique de reversement** du PFIA et par l'**absence de prise en compte pour le prélèvement d'un critère de charges**. Une solution pourrait être de prendre en compte un **critère de charges** dès la détermination du **prélèvement** ; en tout état de cause, la mise en place de **nouvelles mesures d'exemption** finiraient par grandement **rigidifier le mécanisme de péréquation**.

LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ANALYSE DE LA COHERENCE DES MECANISMES DE PEREQUATION ET D'ECRETEMENTS POUR LES COMMUNES ELIGIBLES A LA DSR CIBLE

- Avec près de **80% des communes éligibles à la DSR cible bénéficiaires nettes du FPIC** en 2012, les **communes éligibles à la DSR cible** sont **globalement favorisées dans le cadre du FPIC**.

Avec plus de **91% des communes éligibles à la DSR cible** qui enregistrent une **progression** de leurs **attributions** au titre de la **DGF** et des **fonds de péréquation**, la **cohérence** des différents mécanismes d'écrêtement et de péréquation est **établie**.

LES ENSEIGNEMENTS S'AGISSANT DES COLLECTIVITES INDUSTRIELLES

- Les **collectivités industrielles** sont **contributrices au FPIC** du fait de **ressources** qui demeurent d'un **niveau plus élevé que la moyenne**.
- La plupart d'entre elles présentant des **revenus par habitant faibles**, ce qui traduit un niveau de charges plus important, il convient d'**examiner** dans quelles mesures le **solde** global de ces collectivités au regard du FPIC peut être **amélioré**.

Une **solution**, tout comme pour certaines communes éligibles à la DSU cible, pourrait être de **prendre en compte un critère de charges** dès la détermination du **prélèvement**.

LES ENSEIGNEMENTS S'AGISSANT DES COLLECTIVITES FRANCILIENNES

- Les **ensembles intercommunaux** et les **communes isolées franciliens** compte tenu de niveaux de revenu et de PFIA par habitant nettement supérieurs à la moyenne nationale sont **contributeurs au FPIC**.

- Un certain nombre de **communes franciliennes bénéficiaires du FSRIF** sont **contributrices au FPIC** sans que le prélèvement au titre de ce fonds ait pour conséquence de **neutraliser l'attribution perçue au titre du FSRIF** puisque le **solde total** au titre de ces 2 mécanismes s'élève à **+87,8 millions d'euros**.
- Toutefois, le **cas de certaines de ces communes** bénéficiaires du FSRIF et dans le même temps contributrices au FPIC mérite d'être **approfondi**.

Tout comme pour les communes dites industrielles, certaines de ces communes présentent des **revenus par habitant inférieurs à la moyenne**. Or, elles sont **pénalisées** par la **prise en compte dans l'indice synthétique du PFIA** et par **l'absence de prise en compte** pour le **prélèvement d'un critère de charges**. Là aussi, une solution pourrait être de prendre en compte un **critère de charges** dès la détermination du **prélèvement**.

LES ENSEIGNEMENTS SUR LA REPARTITION INTERNE AUX ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX

- **65%** des **ensembles intercommunaux** ont retenu la **répartition de droit commun** (8% la répartition dérogatoire en fonction du CIF, 27% la répartition dérogatoire dite libre).
- Les **modalités de répartition interne** sont **inutilement complexes** et suscitent **beaucoup d'interrogations**. Le **calcul des taux de contribution** et des **taux d'insuffisance au potentiel fiscal agrégé** est **particulièrement lourd et peu intelligible**. Il convient assurément de **simplifier ces dispositions**.

UN PREMIER BILAN POSITIF, AVEC QUELQUES MARGES DE MANŒUVRE

Le bilan de la première répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) démontre son caractère péréquateur.

- La **redistribution des ressources** qu'il opère entre les territoires apparaît **équilibrée et pertinente**. Le **prélèvement** se fait sur une **base relativement large** (47 % des **collectivités** représentant **54%** de la **population** et **65%** du **potentiel financier agrégé total**). Dès sa **1^{ère} année d'existence**, le FPIC permet de verser des **attributions d'un montant moyen par habitant comparable à celui de certaines composantes péréquatrices** de la DGF.

Les **territoires contributeurs et bénéficiaires** sont de **nature variée** : ruraux, urbains, périurbains, outre-mer.

- En outre, les **analyses** réalisées démontrent que les **territoires urbains et ruraux les plus fragiles**, notamment ceux percevant les **fractions « cible » de la DSU et de la DSR**, sont **très largement bénéficiaires du fonds**.

La **cohérence des mécanismes de péréquation** verticale (DGF) et horizontale (FPIC et FSRIF) a également été **démontrée**.

- Enfin, les **mesures** réalisées de l'**intensité péréquatrice** mettent en évidence l'**efficacité du dispositif** qui devrait à terme permettre de **doubler la performance de la péréquation communale**.

Le dispositif a révélé deux faiblesses lors de cette première répartition :

- **l'importance du prélèvement sur des communes disposant de ressources au-dessus de la moyenne mais dans le même temps faisant face à des charges importantes**
- **les modalités de répartition interne aux ensembles intercommunaux.**

- Le **bilan** de cette **1^{ère} répartition** a mis en évidence que **certaines collectivités certes bien dotées** mais faisant face à des **charges importantes** étaient **prélevées sans que soient suffisamment prises en compte leurs charges**.

- L'**architecture actuelle** du FPIC repose sur une **séparation claire : ressources prises en compte dans le prélèvement / charges dans le reversement**, avec la possibilité d'être à la fois contributeur et bénéficiaire.

- Le **bilan** de cette **1^{ère} répartition** met en évidence que ce **dispositif ne permet pas de « rattraper » certains territoires** faisant pourtant face à des **difficultés sociales importantes**.

- La **situation de certaines collectivités** relativement favorisées au plan des ressources mais aux charges pouvant être importantes semble ne **pas être suffisamment bien prise en compte** par le FPIC dans sa configuration actuelle. C'est en particulier le cas quand les critères de charges ne sont pas suffisants pour être éligibles au reversement.

Le dispositif actuel n'est remis en question ni dans son objet ni dans son architecture ni dans l'essentiel de ses modalités de répartition par le CFL

- Les **ajustements souhaités** par le **groupe de travail du CFL** ont porté **essentiellement sur les modalités du prélèvement** et sur la **simplification des modalités de répartition interne**.

- Les travaux du CFL ont porté essentiellement sur 3 domaines :
 - les modalités de calcul du PFIA par habitant ;
 - la prise en compte d'un critère de charges dans le prélèvement ;
 - les modalités de répartition interne au sein des ensembles intercommunaux.

LE GROUPE DE TRAVAIL DU CFL PRIVILEGIE UN MAINTIEN EN L'ETAT DU PANIER DE RESSOURCES PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL DU PFIA

- A la demande des membres du groupe de travail du CFL, 2 pistes s'agissant de la composition du panier de ressources du potentiel financier agrégé ont été examinées :
 - la prise en compte partielle des ressources compensant les effets de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP et GIR) dans le PFIA afin de mieux prendre en compte la situation des collectivités, industrielles notamment, dont la part de ressources dynamiques a diminué avec la réforme de la fiscalité directe locale ;
 - l'élargissement du panier de ressources du PFIA aux dotations de péréquation communale.

La prise en compte partielle des montants de DCRTP / GIR dans le PFIA

- Cette approche avait pour objectif de diminuer la pression du FPIC sur les territoires qui, perdants à la réforme de la TP, bénéficient de montants importants de DCRTP / GIR.
- Afin de mieux tenir compte de la situation notamment des collectivités industrielles qui disposent certes de niveaux de ressources plus élevés que la moyenne mais dont l'essentiel des ressources est constitué de dotations de compensation aux montants figés et qui ont par ailleurs généralement à faire face à des charges importantes, un scénario visant à ne prendre en compte que 50% du montant perçu par la collectivité au titre de la DCRTP et du FNGIR dans le PFIA a été examiné.

En revanche, dans ce scénario, pour les collectivités prélevées au titre du FNGIR, l'intégralité du prélèvement FNGIR a été prise en compte pour le calcul du PFIA.

- Si une prise en compte partielle de ces sommes a un effet positif pour certains de ces territoires, cette approche n'a pas été retenue par les membres du groupe de travail.

En effet, il ne semble pas opportun de remettre en cause un indice de ressources qui se veut un instrument de mesure le plus objectif possible et qui, à ce titre, doit prendre en compte les montants effectivement perçus au titre de la DCRTP et du FNGIR.

- Les membres du CFL ont préféré proposer un aménagement plus transversal des modalités de prélèvement consistant à tenir compte d'un critère de charges dès le prélèvement.
- En outre, le FPIC n'a pas à anticiper la déformation du panier de ressources entre les ressources dynamiques et les ressources figées mais a vocation à l'accompagner, en corrigeant les inégalités globales de ressources et de charges.

L'intégration des dotations de péréquation verticale communales dans le PFIA

- Une deuxième famille de simulations a consisté à tenir compte dans le PFIA des montants perçus au titre des dotations de péréquation communale. Certains avaient défendu cette approche dès 2011 arguant que le FPIC avait vocation à constituer « l'étage final de la péréquation » et devait donc à ce titre tenir compte du panier de ressources le plus large.
- Les simulations réalisées dans le cadre du groupe de travail cette année mettent en évidence que cette approche présente le risque de faire contribuer des territoires fragiles bénéficiant de montants de dotations de péréquation élevés. Plusieurs collectivités identifiées unanimement comme très fragiles, au regard notamment des critères de charges, deviendraient ainsi contributrices au dispositif.

- Au vu des simulations, l'**approche** consistant à « **faire de la péréquation sur la péréquation** » se révèle être **contre-productive** car elle **neutralise l'effet des sommes attribuées au titre de la péréquation verticale** alors que ces sommes ont pour objet de verser un complément de ressources à des collectivités disposant de ressources faibles et/ou faisant face à des charges importantes.

Le **critère de ressources** qui fonde le prélèvement FPIC ne **permet pas** en particulier de **tenir compte** du fait que les **dotations de péréquation verticale servies intègrent des critères de charges**, qui plus est représentatifs de charges en milieu rural (DSR) ou en milieu urbain (DSU) selon les cas.

Il convient donc davantage de concevoir la **péréquation horizontale** et la **péréquation verticale** comme **complémentaires**, la première étant plus transversale que la seconde.

- Les simulations ont mis en évidence qu'**en prenant en compte les sommes versées au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP, certains ensembles intercommunaux cumulant faibles ressources et charges importantes deviendraient contributeurs nets au FPIC.**

▪ **L'élargissement du panier de ressources aux dotations de péréquation communale relevant de la DGF n'a pas été considéré comme pertinent.**

LE GROUPE DE TRAVAIL DU CFL A EXCLU LA SUPPRESSION DU COEFFICIENT LOGARITHMIQUE

- Ce **coefficient logarithmique** avait été **introduit au Sénat en lieu et place du système de strates démographiques** que le Gouvernement avait proposé.

Le système fondé sur les groupes démographiques présentait l'inconvénient de **générer des effets de seuil**. Globalement, les discussions au sein du groupe de travail ont mis en évidence que le **principe du coefficient logarithmique**, utilisé par ailleurs pour le calcul de la dotation de base des communes de la DGF, n'avait **pas vocation à être remis en cause** et que si un **aménagement** était **imaginable**, il n'était en revanche pas opportun d'envisager sa suppression.

- Plusieurs **simulations** ont été réalisées s'agissant du mode de calcul du PFIA par habitant (toutes avec un **montant de ressources du FPIC de 150 M€ -correspondant au montant 2012-**).

La suppression du coefficient logarithmique

- Certains membres du CFL ont demandé de **simuler une répartition du FPIC sans coefficient logarithmique pondérateur**, arguant que ce **coefficient** est à l'**avantage des territoires urbains** car :
 - il **corrigerait démesurément à la baisse** leur **PFIA par habitant**,
 - il ne permettrait **pas de prendre suffisamment en compte les charges pesant sur les territoires ruraux**.
- Les simulations mettent en évidence que la **suppression** de ce **coefficient** aurait pour conséquence d'**accentuer**, dans des proportions non soutenables, le **transfert de ressources des zones urbaines vers l'espace rural**, d'ores et déjà constaté lors de cette première répartition du FPIC.

Sans pondération du PFIA par ce coefficient, la **contribution des ensembles intercommunaux** et des **communes isolées de plus de 50 000 habitants** aurait été **plus de 8 fois supérieure** à ce qu'elle a été en 2012.

- **Sans coefficient logarithmique**, le **nombre de collectivités contributrices** passerait de **1870 à 792**, impliquant une **concentration des prélèvements** sur un nombre trop réduit de collectivités.

Seules **59 collectivités** représentant **4 millions d'habitants** auraient un **solde net inférieur à - 10 euros par habitant**, alors que pour la **répartition 2012**, **279 collectivités** représentant **2,6 millions d'habitants** enregistraient un **solde inférieur à - 10 euros**. Cela témoigne donc de la **concentration des prélèvements** qu'induirait cette suppression.

Les aménagements du coefficient logarithmique

- Ont également été examinés **différents aménagements du coefficient logarithmique**, soit **en modifiant les bornes de population (7 500 à 500 000 aujourd'hui)** soit **en modifiant l'échelle actuelle de 1 à 2**.

La **réduction de l'échelle de 1 à 2** alourdit substantiellement le poids du prélèvement des collectivités les plus peuplées. Cet aménagement n'a donc pas été retenu.

L'**abaissement du seuil bas de population**, de 7 500 habitants actuellement à **5 000 habitants**, induirait un **transfert supplémentaire, mais mesuré, de ressources vers les territoires ruraux.**

- La **modification du seuil de population du coefficient logarithmique de 7 500 à 5 000 habitants, aménagement auquel est favorable le groupe de travail du CFL, ne relève pas de la loi mais du domaine réglementaire.**
- **Son impact, favorable au monde rural, viendrait accentuer celui lié à l'introduction du critère « revenu » dans le prélèvement.**

LE GROUPE DE TRAVAIL DU CFL EST FAVORABLE A L'INTRODUCTION D'UN CRITERE DE CHARGES (REVENU PAR HABITANT) DANS LE PRELEVEMENT MAIS SANS EN BOULEVERSER L'EQUILIBRE

L'objectif

- L'**introduction d'un critère de charges dans le prélèvement** a pour **objectif de mieux prendre en compte des territoires aux ressources confortables mais aux populations globalement plus défavorisées** induisant des besoins de services publics plus importants et donc des charges pour la collectivité plus importantes.
- L'**architecture actuelle du FPIC** repose sur une **séparation claire : ressources prises en compte dans le prélèvement / charges dans le reversement**, avec la **possibilité d'être à la fois contributeur et bénéficiaire**. Le bilan de cette première répartition met en évidence que ce **dispositif ne permet pas de « rattraper » certains territoires faisant pourtant face à des difficultés sociales importantes**. Par ailleurs cette **séparation** entre ressources et charges n'est d'ores et **déjà pas totalement étanche** puisque le **PFIA est pris en compte à la fois côté prélèvement (seul critère) et côté reversement (pour 20% dans l'indice synthétique)**.
- L'**intégration d'un critère de charges dans le prélèvement** permet de **mieux tenir compte des charges** qui pèsent sur **certaines territoires**, tels que les **territoires industriels**, certaines **collectivités urbaines**, notamment **franciliennes**, ainsi que **certaines territoires ruraux**.

Les simulations réalisées

- C'est le **critère de revenu par habitant**, considéré comme le critère le plus transversal et d'ores et déjà principal critère de l'indice synthétique utilisé pour calculer les attributions au titre du FPIC qui a été **retenu**.
- **Plusieurs familles de simulations** ont été examinées. A été **privilegiée l'approche** consistant :
 - à **conserver les règles actuelles d'assujettissement au prélèvement**
 - et à **ne modifier que les modalités de calcul du montant du prélèvement** pour tenir compte du revenu par habitant.

Maintenir le seuil de déclenchement pour le prélèvement à son niveau actuel permet notamment de **conserver l'assiette de prélèvement actuelle** dont on a pu constater son bon dimensionnement.

- L'**introduction d'une dose de revenu dans le prélèvement** a pour objectif de **faire contribuer dans une moindre mesure les collectivités présentant des revenus par habitant plus faibles**.
- Ainsi, si nous considérons **deux ensembles intercommunaux aux niveaux de ressources supérieurs à la moyenne équivalents** (mesuré sur la base du PFIA) et aux **populations comparables**, avec cette approche, ces deux ensembles seront **tout deux contributeurs au FPIC**.
En revanche, l'**ensemble intercommunal au revenu par habitant le plus faible** aura une **contribution au FPIC moins élevée** que celle de l'ensemble intercommunal au revenu par habitant plus élevé.

- Concrètement cette approche fait intervenir un **indice synthétique (IS) composé de 2 critères : le PFIA par habitant et le revenu par habitant**.

Les étapes pour la détermination des contributions au FPIC

- **La détermination des collectivités contributrices** : sont contributrices les collectivités dont le **potentiel financier agrégé par habitant** est **supérieur à 90% de la moyenne** (sans changement par rapport à la version actuelle du FPIC).
- **La détermination du montant du prélèvement** des collectivités contributrices :
 - **calcul d'un indice synthétique (IS)** tel que :
$$[y\% \times (\text{pfia} - 90\% \text{ PFIA moyen}) / 90\% \text{ PFIA moyen}] + [z\% \times (\text{revenu-REV moyen}) / \text{REV moyen}]$$
 - **montant du prélèvement** des collectivités contributrices :
$$[\text{IS} \times \text{pop DGF} \times \text{valeur de point}]$$
- **Des simulations** avec des pondérations différentes du revenu dans l'indice synthétique ont été réalisées. Elles ont mis en évidence la **pertinence** de cette approche à la fois
 - pour les **territoires industriels** pour lesquels la prise en compte d'une dose de revenu par habitant pour le calcul des contributions est aussi efficace que la prise en compte partielle des dotations de compensation de la réforme de la TP,
 - pour les **territoires ruraux** dont le niveau de revenu par habitant moyen est inférieur à la moyenne nationale,
 - et aussi pour **certaines collectivités urbaines**, notamment **franciliennes**, disposant d'un niveau de ressources supérieur à la moyenne mais avec une population globalement défavorisée.
- S'agissant de la **proportion de revenu par habitant à prendre en compte** pour le prélèvement, le groupe de travail a souhaité :
 - que les **ressources** demeurent le **principal critère** intervenant dans la phase prélèvement du FPIC,
 - et que la **pondération retenue** demeure **soutenable pour les collectivités qui verront leur contribution augmenter**.

A donc été privilégiée une **introduction mesurée du critère de revenu par habitant** avec une **pondération à 20%** du **revenu dans l'indice synthétique** utilisé pour calculer le montant du prélèvement de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée contributeur.

- Avec ce système, toutes choses égales par ailleurs, sur un **échantillon de 40 collectivités industrielles**, le **montant prélevé au titre de 2012** aurait été d'**environ -11,9 M€**, contre **-13,2 M€ effectivement prélevés** en 2012, soit une **baisse de près de 10%**.

Il a été proposé :

- **de conserver le seuil de déclenchement du prélèvement pour les collectivités dont le potentiel financier agrégé est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant,**
- **et d'introduire le revenu par habitant, à hauteur de 20%, dans un indice synthétique composé également pour 80% du potentiel financier agrégé pour le calcul du montant du prélèvement.**

LE GROUPE DE TRAVAIL DU CFL EST FAVORABLE A UNE SIMPLIFICATION DES MODALITES DE REPARTITION INTERNE

Le nouveau dispositif de répartition interne doit répondre à un certain nombre d'exigences

- Tout d'abord, l'**architecture à trois étages** (droit commun, dérogatoire aux 2/3 et dérogatoire libre à l'unanimité) n'est **pas remise en question** : elle permet une gradation dans la souplesse des règles de répartition tout en s'assurant, surtout s'agissant du prélèvement, qu'aucune collectivité ne se voit imposer une répartition non soutenable de son point de vue.
Cette construction permet indéniablement de **s'adapter à la réalité locale**.
- Ensuite, il serait beaucoup **plus simple et compréhensible** de faire appel à des critères d'ores et déjà calculés pour d'autres répartitions, notamment pour les **composantes de la DGF**.
- Enfin, il convient de **clarifier l'applicabilité des règles dérogatoires** s'agissant des **communes éligibles à la DSU cible et au FSRIF** lorsqu'un ensemble intercommunal adopte une répartition dérogatoire, en prévoyant clairement que ces mesures s'appliquent également lorsque l'organe délibérant de l'EPCI opte pour une de ces répartitions internes dérogatoires.

L'architecture suivante a été proposée aux membres du groupe de travail

- 1) une **répartition de droit commun** faisant intervenir des **critères déjà calculés pour d'autres répartitions**, à savoir le **coefficient d'intégration fiscale (CIF)** et les **potentiels financiers par habitant communaux** calculés pour la **répartition de la DGF**.

Le **prélèvement** ou le **versement** serait :

- dans un **1^{er} temps** réparti **entre l'EPCI à fiscalité propre** et l'ensemble des **communes membres** en fonction du **CIF**,
- puis **entre les communes membres** en fonction du **potentiel financier par habitant** de la commune par rapport au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes de l'ensemble intercommunal et de la population.

Une **application** de ces principes à quelques **cas particuliers** a permis de mettre en évidence que cette approche n'induisait **pas de grands mouvements dans la répartition interne**.

- 2) une **répartition dérogatoire adoptée à la majorité des 2/3** :
 - en fonction du **CIF** tout comme pour la répartition de droit commun,
 - puis pour la **répartition entre les communes membres** en fonction d'une part de **critères obligatoires** (le potentiel fiscal ou financier, le revenu par habitant, la population), d'autre part, de **critères complémentaires de ressources** et de **charges** qui peuvent être **choisis par l'EPCI**.
- 3) une **répartition dérogatoire libre adoptée à l'unanimité**.

Le constat d'une excessive complexité de la répartition de droit commun est partagé par la majorité des membres du groupe de travail

- La proposition avancée revient à **transformer la répartition dérogatoire actuelle adoptée aux 2/3 en répartition de droit commun**.
- S'agissant de la **répartition libre**, certains membres du CFL ont souhaité que celle-ci soit désormais **adoptée à la majorité des 2/3**. Il avait semblé approprié lors de cette première année de mise en œuvre du FPIC de recueillir l'unanimité des membres du conseil communautaire pour cette répartition. Il est proposé de **maintenir cette exigence pour cette année**.
- S'agissant de la **répartition adoptée à la majorité des 2/3**, son **encadrement** est **renforcé** par une **disposition** prévoyant que cette **répartition** qui peut faire intervenir des **critères de ressources et de charges librement choisis** par le conseil communautaire ne peut **pas** avoir pour **effet**, s'agissant du **prélèvement**, de **majorer de plus de 20%** la **contribution d'une commune calculée selon les modalités de droit commun**.
Identiquement, s'agissant du **versement**, cette **répartition adoptée à la majorité des 2/3** ne peut **pas** avoir pour **effet** de **minorer de plus de 20%** l'**attribution de la commune calculée selon les modalités de droit commun**.

Il a été proposé de simplifier les règles de répartition interne de droit commun en faisant intervenir des critères d'ores et déjà calculés pour la répartition de la DGF (le CIF et le potentiel financier par habitant des communes) et de conserver l'architecture à 3 étages actuelle.

Le relèvement progressif du plafonnement s'appliquant au prélèvement permettrait d'accompagner la montée en charge du dispositif

- **Aujourd'hui** un **ensemble intercommunal** ne peut **pas** être **prélevé au titre du FPIC** de l'année et du **FSRIF** de l'année n-1 de **plus de 10%** de ses **ressources fiscales** prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé.

Si cette année, **seules 6 communes** sont **plafonnées**, **24** devraient l'être l'**an prochain**.

Certains membres du CFL se sont **inquiétés** du **report sur les autres collectivités** des **contributions des collectivités plafonnées** qui ont pour la plupart encore des marges de manœuvre.

Toutefois, il pourrait être **envisageable** de **relever progressivement le plafond** de **10% à 11%** en **2013** puis **éventuellement à 12%** en **2014**.

Une telle **mesure** est également **envisagée s'agissant du FSRIF**.

- Il convient de rappeler que, dans le cadre du **projet de loi de finances pour 2012**, le **plafond** avait été **initialement fixé à 15%**. Celui-ci avait ensuite été **ramené à 10%** lors des **débats parlementaires**.
- Avec un relèvement du plafond de 10 à 11%, le nombre de collectivités plafonnées passerait en 2013 de 24 à 17.

Il est proposé de relever le plafond s'appliquant aux contributions FPIC de l'année n et FSRIF de l'année n-1 de 10% à 11%.

LA MONTEE EN CHARGE DU DISPOSITIF : LE CFL NE SOUHAITE PAS MODIFIER L'OBJECTIF FIXE A 360 M€ POUR 2013

- Ce point a été abordé lors de la dernière **séance de travail du 25 juillet 2012**.
- L'**objectif** de ressources du fonds avait **initialement** été fixé à **250 millions d'euros en 2012** et la **montée en charge** devait se faire en **4 ans** avec un objectif pour 2015 fixé à 2% des ressources fiscales du bloc local, soit environ 1 milliard d'euros. Cet **objectif** a été **ramené à 150 millions d'euros** lors de la discussion au Parlement en 2011 et la **montée en charge** étalée sur **5 ans**.
- Pour **2013**, les **ressources du fonds** sont fixées à **360 millions d'euros**. Lors de sa dernière séance, le **groupe de travail du Comité des finances locales** a **clairement affirmé** qu'il ne souhaitait **pas remettre en cause cet objectif de 360 millions d'euros**, en indiquant que la discussion parlementaire ne ferait pas l'économie d'un débat sur le rythme de la progression du FPIC.

Il est proposé de ne pas revenir sur les objectifs de ressources du FPIC fixés par l'article 144 de la loi de finances initiale pour 2012 :

- **360, 570, 780 millions d'euros respectivement en 2013, 2014 et 2015,**
- **puis 2% des recettes fiscales des communes et de leurs groupements à compter de 2016.**

L'AVIS DU COMITÉ DES FINANCES LOCALES DU 27 SEPTEMBRE 2012

- Le comité des finances locales, lors de sa réunion du 27 septembre 2012, sous la présidence d'André Laignel, a pris acte des propositions du rapport.
- Il a prévu de se réunir prochainement pour examiner plus en détail certaines des propositions, ainsi que les nombreuses observations formulées lors de la réunion par les membres du CFL.

SYNTHÈSE : LE SCHÉMA PROPOSE PAR LE GOUVERNEMENT DANS LE PLF 2013

▪ A l'issue de la dernière séance de travail du **Comité des finances locales** le 25 juillet 2012, le **Gouvernement** a décidé d'arrêter le **schéma d'ajustements** du **fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)** sur la base des **travaux du comité des finances locales** afin qu'ils puissent être traduits dans le **projet de loi de finances pour 2013**.

UNE ECONOMIE GENERALE DU DISPOSITIF INCHANGÉE

▪ Le **bilan** de cette **1^{ère} répartition** a mis en évidence la **pertinence** de ce **mécanisme de péréquation horizontale**. Les **effets péréquateurs** du FPIC sont **avérés**. Dès sa **1^{ère} année**, le FPIC permet de verser des **attributions** d'un **montant moyen par habitant comparable** à celui de certaines **composantes péréquatrices** de la **dotation globale de fonctionnement (DGF)**.

▪ Les **analyses** réalisées démontrent que les **territoires urbains et ruraux les plus fragiles** notamment ceux percevant les fractions cible de la DSU et de la DSR sont très largement **bénéficiaires du fonds**.

La **cohérence** des **mécanismes de péréquation verticale (DGF) et horizontale (FPIC et FSRIF)** a été mise en évidence.

▪ Enfin, les différentes **mesures** de l'**intensité péréquatrice** du FPIC démontrent l'**efficacité** du **dispositif** qui devrait à terme permettre de **doubler la performance de la péréquation communale**.

Il est ainsi **proposé** de ne **pas modifier l'architecture globale du dispositif, les principes et les modalités générales de répartition**.

UN OBJECTIF DE RESSOURCES POUR 2013 INCHANGÉ

▪ Le **caractère équilibré et soutenable** du dispositif pour les **collectivités contributrices** a été mis en évidence. Il est proposé de ne **pas modifier l'objectif de ressources** fixé pour **2013 à 360 millions d'euros**.

UNE MODIFICATION DES MODALITÉS DE PRELEVEMENT POUR TENIR COMPTE DES CHARGES

▪ Au vu du **bilan** de cette **1^{ère} répartition**, il apparaît **opportun** de **revoir les modalités de calcul des contributions**. Il a en effet été mis en évidence que **certaines collectivités** certes **bien dotées** mais faisant face à des **charges importantes** étaient **prélevées sans** que soient **suffisamment prises en compte leurs charges**.

▪ Dans le projet de loi de finances pour 2013, il est **proposé** de ne **pas modifier** le **panier des ressources** pris en compte pour apprécier la **richesse d'un territoire donné**, mais d'**introduire un critère de charge** dans la détermination du montant du prélèvement en construisant un indice synthétique composé pour 20% du critère de revenu par habitant afin de minorer le montant de la contribution de ces communes.

UN RELEVEMENT DU PLAFONNEMENT DE 10% A 11%

▪ **Afin d'accompagner la montée en charge** du **dispositif** et d'**éviter les effets de déport vers des collectivités moins riches**, il est proposé de **relever le plafond** s'appliquant au **prélèvement FPIC** et le cas échéant également au **prélèvement FSRIF** de **10% à 11%** des **ressources fiscales** utilisées pour le calcul du **potentiel financier agrégé**.

UNE REPARTITION INTERNE AU SEIN DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX SIMPLIFIÉE ET CLARIFIÉE

▪ La **grande complexité** et le **manque de lisibilité** du mécanisme de **répartition interne** pour les **ensembles intercommunaux** mis en place en 2011 conduit à proposer un **système plus simple et plus clair**.

Il est ainsi proposé :

- de **simplifier les règles de répartition interne de droit commun** en faisant intervenir des **critères d'ores et déjà calculés pour la répartition de la DGF** (le coefficient d'intégration fiscale des EPCI à fiscalité propre et le potentiel financier par habitant des communes)

- et de **conserver l'architecture à 3 étages actuelle**.

▪ La **réduction globale des inégalités de ressources** atteindrait, si ces mesures avaient été appliquées en 2012 avec **150 millions d'euros**, - 1,6004 % contre - 1,5997 % aujourd'hui et, avec **360 millions d'euros**, celle-ci atteindrait - 3,8121%.