

ANNEXE VII

Effets de la réforme en termes de péréquation

SOMMAIRE

1. LA PEREQUATION ETAIT, AVANT LA REFORME, PRINCIPALEMENT MISE EN ŒUVRE PAR DES MECANISMES RELEVANT DE L'ÉTAT.....	1
1.1. La péréquation financière entre collectivités territoriales se justifie par l'absence d'adéquation spontanée entre les ressources et les charges.....	1
1.1.1. <i>Les collectivités territoriales supportent financièrement des charges qui sont réparties de manière plutôt uniforme.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Pour faire face à ces charges, les collectivités disposent de ressources réparties de manière inégale.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Cette situation d'inégales répartitions entre les collectivités ne se justifie que dans certaines limites.....</i>	<i>9</i>
1.1.4. <i>La péréquation est nécessaire pour réduire ces inégalités et permettre à chaque collectivité d'avoir des ressources suffisantes pour faire face à ses charges.....</i>	<i>10</i>
1.1.5. <i>Pour ces motifs, la péréquation est devenue une obligation de nature constitutionnelle dont la portée reste toutefois limitée.....</i>	<i>10</i>
1.2. Les dispositifs de péréquation existants sont assis sur des critères de charges et de ressources.....	12
1.2.1. <i>Le potentiel fiscal, critère historique de détermination des richesses, a été complété afin de mieux appréhender le comportement propre et la richesse réelle des collectivités.....</i>	<i>12</i>
1.2.2. <i>L'utilisation de critères de charges s'est fortement développée.....</i>	<i>19</i>
1.2.3. <i>L'approche sur critères est intrinsèque aux mécanismes de péréquation existants mais présente quelques limites.....</i>	<i>24</i>
1.3. Les mécanismes relevant de l'État constituent à ce jour le principal instrument de péréquation pour les collectivités territoriales.....	29
1.3.1. <i>Les mécanismes de péréquation budgétaires concernent toutes les collectivités, pour des montants conséquents.....</i>	<i>29</i>
1.3.2. <i>D'un volume beaucoup plus restreint, la péréquation horizontale ne portait, avant la réforme, que sur le niveau communal et intercommunal.....</i>	<i>30</i>
1.4. Les inégalités de pouvoir d'achat des collectivités ont décliné ces dernières années, sous l'effet principal des dotations budgétaires.....	39
1.4.1. <i>La mesure du taux de correction des inégalités proposée par le Commissariat au Plan a été retenue par l'État pour évaluer l'effet péréquateur de ses dotations aux collectivités.....</i>	<i>39</i>
1.4.2. <i>La performance intrinsèque des mécanismes de péréquation est globalement bonne, même si l'effet véritablement péréquateur provient majoritairement des dotations verticales compensatrices.....</i>	<i>40</i>
1.4.3. <i>Le volume et les effets de la péréquation horizontale étaient, avant la réforme de la taxe professionnelle, de moindre ampleur et limités au secteur communal et intercommunal.....</i>	<i>43</i>

2. LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DOIT PERMETTRE DE DONNER UN NOUVEL ELAN A LA PEREQUATION DANS LES FINANCES LOCALES	50
2.1. La progression de l'effet péréquateur des dispositifs existants n'est plus suffisante pour réduire significativement les inégalités de pouvoir d'achat entre collectivités.....	50
2.1.1. <i>L'augmentation de la péréquation verticale depuis 2004 n'a été rendue possible que grâce au rythme de progression soutenu de la DGF.....</i>	<i>50</i>
2.1.2. <i>Une telle évolution n'est plus compatible avec les objectifs de maîtrise des déficits publics.....</i>	<i>51</i>
2.2. Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, la péréquation horizontale est le système qui présente le plus grand potentiel de réduction des inégalités entre collectivités.....	52
2.3. Pour autant, les collectivités territoriales sont soucieuses de ne pas perdre de ressources à court terme, ce qui rend d'utilisation délicate les dispositifs de péréquation sur stock.....	52
2.3.1. <i>Les mécanismes de péréquation sur flux permettent de concilier les objectifs de garantie et de péréquation</i>	<i>52</i>
2.3.2. <i>Concernant le bloc communal, les écarts très importants de ressources fiscales peuvent toutefois justifier une péréquation sur stock</i>	<i>53</i>
3. A L'HORIZON 2015, L'IMPACT DES DISPOSITIFS DE PEREQUATION DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE EST LIMITE.....	54
3.1. L'année 2010 reconduit les mécanismes existants.....	54
3.2. La réforme modifie substantiellement les mécanismes de péréquation horizontale à partir de 2011.....	55
3.2.1. <i>La réforme crée des outils de péréquation horizontale pour les départements et les régions sur la base de la CVAE</i>	<i>55</i>
3.2.2. <i>Au niveau communal et intercommunal, la péréquation réalisée par les FDPTP est conservée dans son principe et dans son montant.....</i>	<i>57</i>
3.3. L'effet à l'horizon 2015 des dispositifs de la réforme est limité.....	60
3.3.1. <i>Méthodologie d'évaluation des effets de la réforme en matière de péréquation</i>	<i>60</i>
3.3.2. <i>Régions : en l'état, la réforme ne permet pas de réduire les inégalités de potentiel fiscal entre les régions.....</i>	<i>66</i>
3.3.3. <i>Départements : la réforme réduira globalement les inégalités mais les situations de contre péréquation seront nombreuses.....</i>	<i>78</i>
3.3.4. <i>Secteur communal : globalement, la situation après réforme permettra de réduire les inégalités.....</i>	<i>94</i>
4. EVOLUTIONS ENVISAGEABLES.....	102
4.1. Régions	102
4.1.1. <i>Péréquation de 25 % du produit de la CVAE</i>	<i>102</i>
4.1.2. <i>Péréquation sur flux.....</i>	<i>106</i>
4.1.3. <i>Proposition de la mission.....</i>	<i>110</i>
4.2. Départements	114
4.2.1. <i>Répartition de la TSCA.....</i>	<i>114</i>
4.2.2. <i>Péréquation sur stock.....</i>	<i>116</i>
4.2.3. <i>Péréquation sur flux.....</i>	<i>121</i>
4.2.4. <i>Péréquation des droits d'enregistrement.....</i>	<i>124</i>
4.2.5. <i>Proposition de la mission.....</i>	<i>126</i>

4.3. Secteur communal	129
4.3.1. <i>Péréquation sur l'ensemble de la richesse fiscale</i>	130
4.3.2. <i>Péréquation sur la fiscalité économique</i>	133
4.3.3. <i>Péréquation sur les collectivités contributrices au FNGIR</i>	135
4.3.4. <i>Proposition de la mission</i>	141

1. La péréquation était, avant la réforme, principalement mise en œuvre par des mécanismes relevant de l'État

1.1. La péréquation financière entre collectivités territoriales se justifie par l'absence d'adéquation spontanée entre les ressources et les charges

Les collectivités territoriales françaises connaissent des inégalités de richesse et de charges extrêmement importantes. Pour le seul volet ressources, ces écarts s'expliquent par les importantes inégalités liées à la concentration des assiettes fiscales, notamment celles de la fiscalité économique, et au morcellement de la carte des circonscriptions fiscales.

En l'absence d'adéquation spontanée entre le niveau des ressources et celui des charges d'une collectivité, il existe une situation d'inégalité dans laquelle le rapport entre la pression fiscale exercée sur des contribuables et le niveau de service rendu aux usagers diffère fortement sur le territoire.

1.1.1. Les collectivités territoriales supportent financièrement des charges qui sont réparties de manière plutôt uniforme

Les collectivités territoriales ont pour premier objectif la fourniture de services publics de qualité dans des conditions financièrement acceptables pour leur population. Ces services publics relèvent soit de la compétence obligatoire des collectivités soit de leurs compétences facultatives (clause de compétence générale). L'examen et la comparaison des seules charges induites par les compétences obligatoires est délicate en l'absence d'une définition précise et partagée pour chacun des niveaux de collectivités.

Toutefois, la nature de ces charges, déclinées selon des règles uniformes sur le territoire, induit nécessairement une homogénéité du niveau de charges pour les collectivités. L'étude menée en 2004 par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant pour le Commissariat général au Plan¹ met ainsi en évidence que la population résidente constitue le principal facteur explicatif du niveau des charges des collectivités (l'élasticité de l'indice de charge des communes à la population est égal à 1), les autres facteurs étant subsidiaires (l'élasticité aux autres facteurs de charges est compris entre 0,01 et 0,14).

Tableau 1 : Élasticités estimées de la fonction de dépenses des communes en 2001

Charges	Elasticité de l'indice de charge
Population INSEE	1,01
Résidences secondaires	0,10
Nombre d'élèves	-0,14
Logements locatifs sociaux	0,09
Longueur de la voirie	0,07
Superficie du territoire communal	-0,05
Commune de montagne	0,09
Commune touristique au sens de la DGF de 1985	0,12
Ville centre	0,08
Bourg centre	-0,01

Source : Rapport du Commissariat au Plan relatif à l'évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales – Guy Gilbert, Alain Guengant – 2004.

¹ Rapport du Commissariat au Plan relatif à l'évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales – Guy Gilbert, Alain Guengant - 2004

Annexe VII

Ce constat a été renforcé par la nature des compétences transférées à l'occasion de l'acte II de la décentralisation, tout particulièrement les prestations universelles d'aide sociale aux départements qui, sauf cas particuliers, sont largement corrélées à la population.

1.1.2. Pour faire face à ces charges, les collectivités disposent de ressources réparties de manière inégale

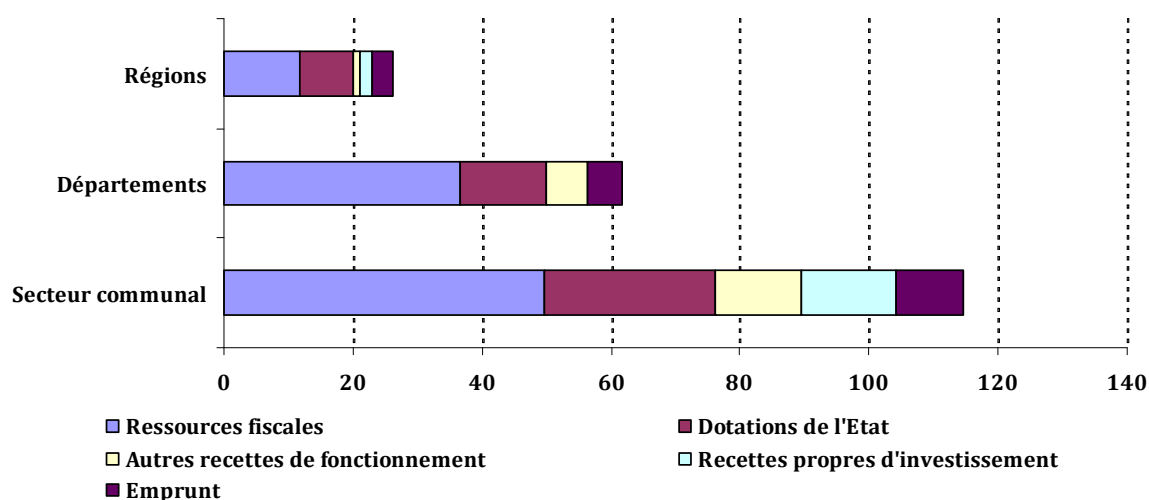
Pour couvrir ces charges, les collectivités disposent de plusieurs types de ressources, comme exposé dans le Tableau 2 ci-dessous, dont il ressort que les ressources fiscales ne constituent que 43 à 59 % de leurs ressources totales.

Tableau 2 : Ressources des collectivités locales en 2008 (Md€)

	Secteur communal		Départements		Régions	
Ressources fiscales	49,7	43 %	36,6	59 %	11,7	45 %
Dotations de l'Etat	26,5	23 %	13,3	22 %	8,4	32 %
Autres recettes de fonctionnement	13,3	12 %	6,4	10 %	0,9	3 %
Recettes propres d'investissement	14,6	13 %	0	0 %	1,9	7 %
Emprunt	10,5	9 %	5,3	9 %	3,3	13 %
Total	114,6		61,6		26,2	

Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2009.

Graphique 1 : Ressources des collectivités locales en 2008 (Md€)



Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2009.

L'étude de ces ressources permet d'identifier une inégale répartition des ressources fiscales, non compensée par la répartition des autres ressources.

Un constat est en effet partagé : celui de l'inégale répartition des ressources fiscales entre les collectivités, directement issue des diversités de situation des territoires en termes de superficie, de population, de caractéristiques géographiques et de niveau d'activité économique. La démonstration la plus simple et la plus couramment admise pour apprécier cette hétérogénéité réside dans l'évaluation du potentiel fiscal par collectivité². Ainsi, le Graphique 2 ci-dessous permet de constater que le potentiel fiscal variait en 2008 du simple au triple d'une région à une autre, les régions d'Outre-mer se situant au plus bas de la fourchette, à l'opposé de l'Île-de-France³, l'Alsace et Rhône-Alpes.

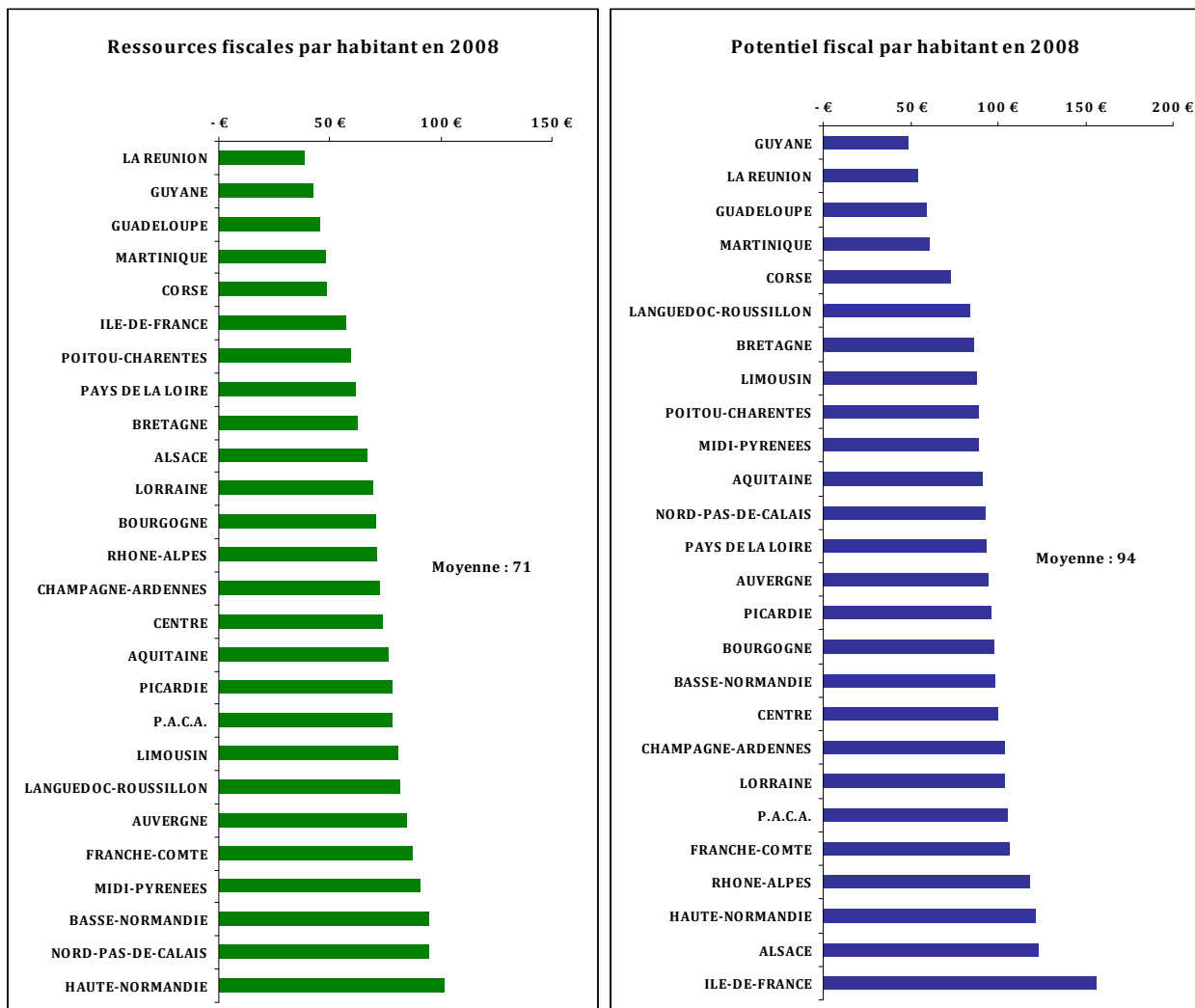
² Pour une définition du potentiel fiscal, cf. ci-dessous.

³ Le potentiel fiscal par habitant de l'Île de France était ainsi 3,2 fois supérieur à celui de la Guyane.

Annexe VII

Une approche uniquement fondée sur les ressources fiscales⁴ de 2008 amène à une conclusion de même nature en termes de dispersion entre les différentes régions. La Haute⁵ et Basse-Normandie et le Pas-de-Calais présentent ainsi les niveaux de ressources fiscales par habitant les plus élevés.

Graphique 2 : Répartition des ressources fiscales et du potentiel fiscal des régions, par habitant, en 2008



Source : Traitement Mission, données DGFIP et DGCL.

⁴ Les ressources fiscales des régions incluent la taxe professionnelle réduite de la participation des régions au plafonnement valeur ajoutée et augmentée de l'allocation compensatrice versée à la Corse et les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.

⁵ Les ressources fiscales par habitant de Haute-Normandie étaient ainsi 2,6 fois supérieures à celles de La Réunion.

Annexe VII

Concernant les départements, le Graphique 3 et le Graphique 4 ci-dessous soulignent que le différentiel est encore plus marqué, puisque le potentiel fiscal variait en 2008 de un à cinq entre les collectivités⁶ de cette catégorie, les ressources fiscales⁷ atteignant même le rapport de un à sept⁸. La situation particulière de la ville de Paris, prise en tant que département, ressort particulièrement puisque ses ressources fiscales par habitant atteignent 730 €, soit un niveau supérieur de 125 % à la moyenne⁹ de la strate départementale. Cet écart important de richesse de la ville de Paris est également conséquent lorsqu'il est identifié à l'aide du potentiel fiscal. Ce second indicateur de ressource est élevé pour un département comme Paris et pour des départements ayant des ressources fiscales par habitant plus limitées en raison de taux d'impositions peu élevés (Hauts-de-Seine par exemple).

⁶ Le potentiel fiscal par habitant de Paris est 5,2 fois plus élevé que celui de la Martinique.

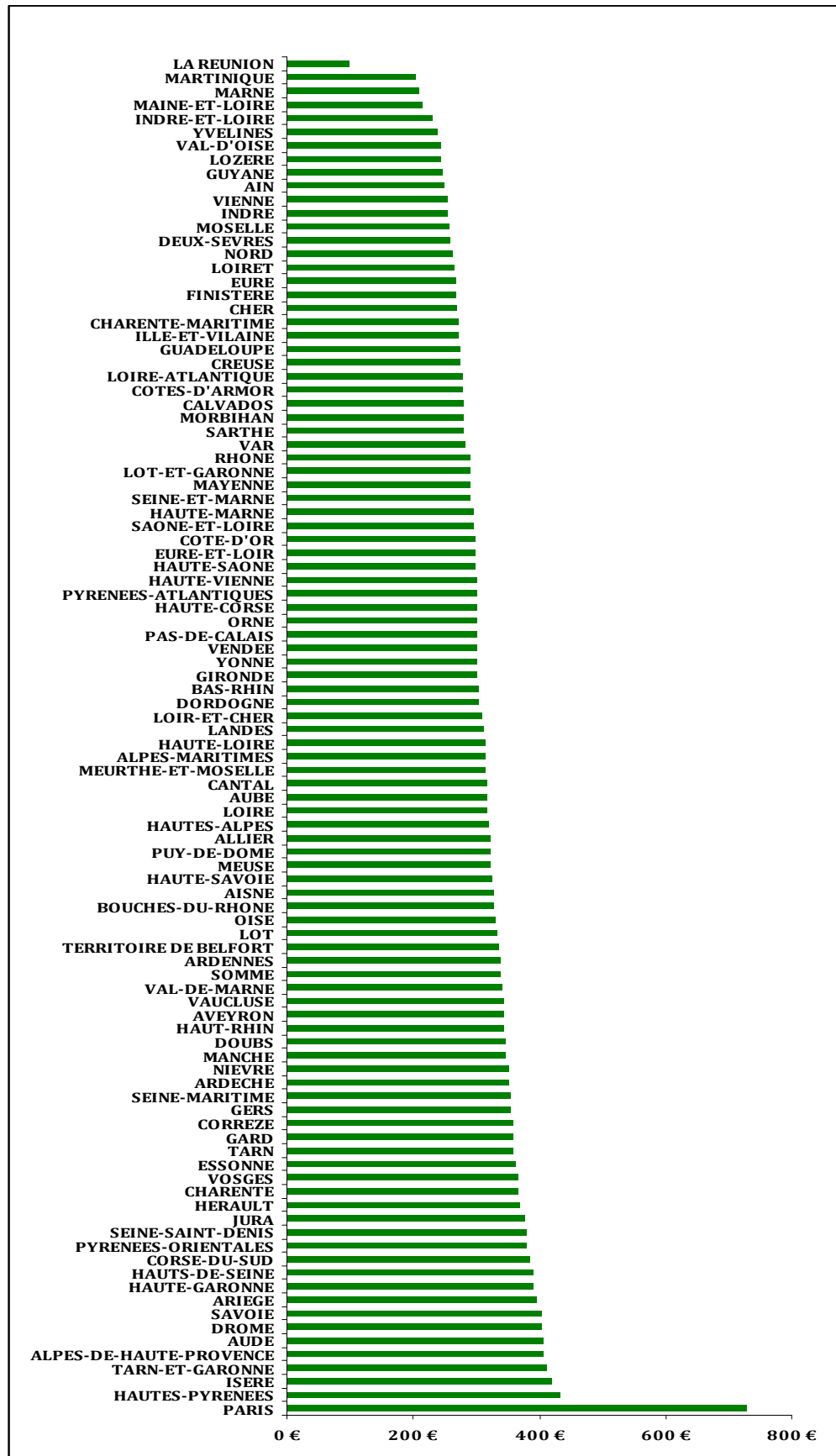
⁷ Les ressources fiscales par habitant sont constituées de la somme de la part départementale de la taxe professionnelle, du prélèvement France Télécom (pour Paris), de l'allocation de taxe professionnelle pour la Corse, de la part départementale de la taxe d'habitation, de la part départementale des deux impôts fonciers, minorée de la participation au plafonnement sur la valeur ajoutée de la taxe professionnelle.

⁸ Les ressources fiscales par habitant de Paris sont 7,2 fois plus élevées que celles de La Réunion.

⁹ Pour les départements, la moyenne des ressources fiscales par habitant était de 324 € en 2008.

Annexe VII

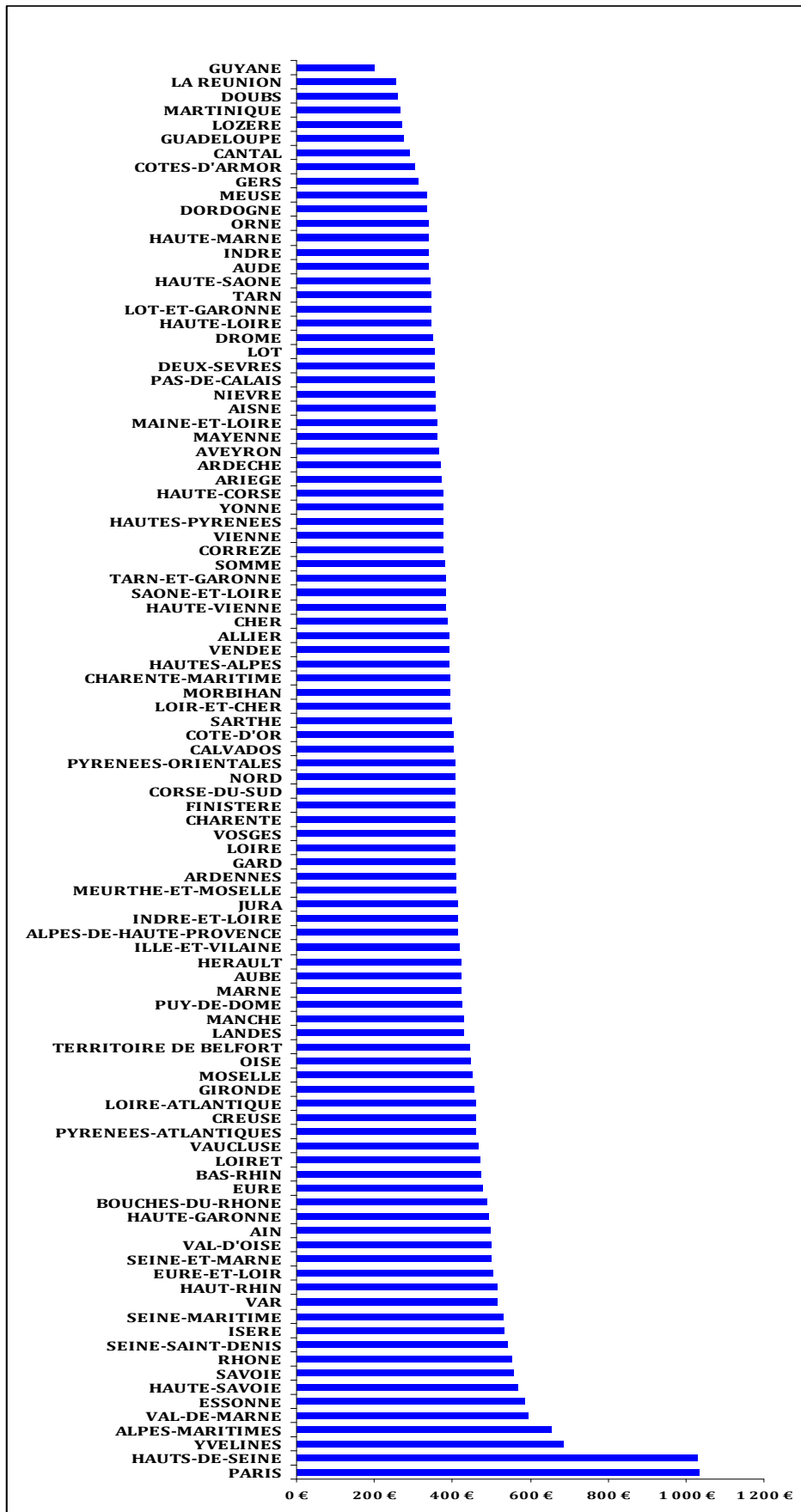
Graphique 3 : Répartition des ressources fiscales des départements, par habitant, en 2008



Source : Traitement Mission, données DGFIP et DGCL.

Annexe VII

Graphique 4 : Répartition du potentiel fiscal des départements, par habitant, en 2008



Source : Traitement Mission, données DGFIP et DGCL.

Annexe VII

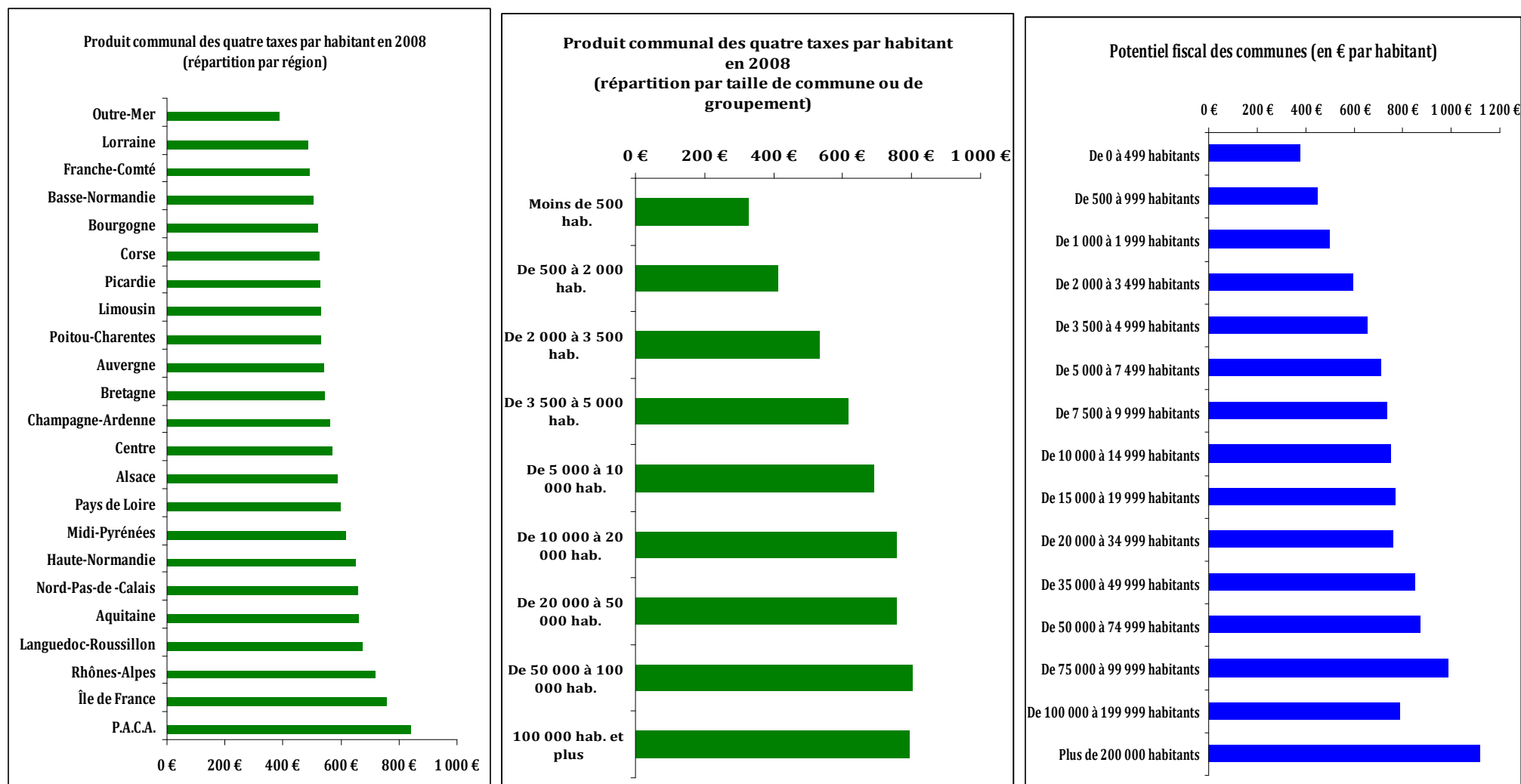
Concernant enfin le bloc communal¹⁰, plusieurs constats permettent de caractériser l'hétérogénéité de la répartition des ressources fiscales. Le Graphique 5 ci-dessous, partie gauche, permet en premier lieu de constater que les ressources des communes par habitant sont inégalement réparties en fonction des régions, dans un rapport de un à deux¹¹. Par ailleurs, une analyse par taille de collectivité révèle que les petites communes de moins de 500 habitants disposent de ressources fiscales par habitant 2,4 fois moins élevées que celles de plus de 100 000 habitants, la césure se réalisant principalement à partir d'un seuil de 10 000 habitants. Concernant le potentiel fiscal, la même corrélation est observée entre la taille de la collectivité et l'importance du potentiel fiscal par habitant.

¹⁰ Le bloc communal est composé des communes et de leurs groupements.

¹¹ Les ressources fiscales par habitant des communes de Provence-Alpes-Côtes-d'Azur sont 2,17 plus élevées que celles de communes d'Outre-mer, 1,73 au regard de celles de la région Lorraine.

Annexe VII

Graphique 5 : Répartition des ressources fiscales des communes, par habitant en 2008 et du potentiel fiscal par habitant en 2009



Source : Traitement Mission, données DGCL.

Annexe VII

Cette dispersion est résumée, pour les trois strates de collectivités, dans le Tableau 3 et le Tableau 4 ci-dessous, dont il ressort que l'écart-type¹² rapporté à la moyenne du potentiel fiscal par habitant se situe entre 24 % et 28 % pour les régions et les départements. Cet écart est plus particulièrement marqué pour les communes et les EPCI, puisqu'il atteint respectivement près de 105 % et 97 %. Concernant les ressources fiscales, ces proportions sont du même ordre, avec un écart-type rapporté à la moyenne plus élevé encore pour les communes et les EPCI (respectivement 142 % et 136 %).

Tableau 3 : Dispersion du potentiel fiscal par habitant des collectivités en 2008

Potentiel fiscal par habitant	Régions	Départements	Communes	EPCI ¹³
Moyenne (en €)	94	424	495	155
Ecart-type (en €)	23	120	515	150
Ecart-type rapporté à la moyenne	24 %	28 %	104 %	97 %

Source : Traitement Mission, à partir de données de la DGFIP et de la DGCL.

Tableau 4 : Dispersion des ressources fiscales par habitant des collectivités en 2008

Potentiel fiscal par habitant	Régions	Départements	Communes	EPCI
Moyenne (en €)	71	318	256	144
Ecart-type (en €)	17	68	389	195
Ecart-type rapporté à la moyenne	24 %	21 %	142 %	136 %

Source : Traitement Mission, à partir de données de la DGFIP et de la DGCL.

Cette inégalité n'est pas corrigée par les autres ressources des collectivités. Ainsi, les dotations budgétaires versées par l'Etat sont encore largement attribuées dans une logique de compensation d'anciennes ressources fiscales des collectivités territoriales (par exemple l'ancienne part salaire de la taxe professionnelle).

1.1.3. Cette situation d'inégales répartitions entre les collectivités ne se justifie que dans certaines limites

Le principe de libre administration implique que les collectivités puissent déterminer le niveau de services publics dont elles souhaitent disposer, ce qui génère des différences en termes d'efforts fiscaux, reflet des préférences collectives des habitants : cette liberté de choix justifie pour partie des inégalités de ressources. L'appréhension de la richesse des collectivités par le biais du potentiel fiscal, c'est-à-dire des bases d'imposition indépendamment des différences de taux votés, permet de neutraliser ces différences dans la politique fiscale.

Par ailleurs, les collectivités sont placées dans des situations socio-économiques et géographiques différentes qui entraînent des différences de charges. Les communes situées en zone de montagne mais aussi les communes touristiques, les bourgs centres et les zones de forte concentration urbaine sont ainsi confrontés à des besoins de service public supérieurs. Il est donc équitable que ces collectivités disposent de ressources plus importantes, ce qui justifie là encore des écarts de ressources.

¹² L'écart-type est une mesure de la dispersion des valeurs par rapport à la moyenne (valeur moyenne).

¹³ Potentiel fiscal quatre taxes sur la population DGF.

1.1.4. La péréquation est nécessaire pour réduire ces inégalités et permettre à chaque collectivité d'avoir des ressources suffisantes pour faire face à ses charges

Ce constat effectué, le champ et l'étendue des mécanismes destinés à réduire ces inégalités relèvent d'une politique de péréquation qui doit s'apprécier à trois niveaux différents selon :

- ◆ la finalité qui lui est assignée : une politique de péréquation peut viser à égaliser les ressources au regard des charges ou, de manière plus ambitieuse, à égaliser les chances de développement des territoires. Les dispositifs de péréquation prévus par la loi de finances pour 2010 en complément de la réforme de la fiscalité locale ont pour leur part une finalité de péréquation de nature financière. En cela, ils s'inscrivent dans la continuité des politiques de péréquation financières menées en France depuis les années 60 qui ont toujours visé « *la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales en fonction de leurs disparités de richesse et de charges [qui] constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire*¹⁴ » ;
- ◆ le niveau de réduction des inégalités souhaité : le clivage entre les acteurs concernés par la péréquation porte en fait principalement sur le bon niveau de péréquation à mettre en œuvre, afin de réduire les disparités de ressources tout en maintenant un niveau d'attractivité fiscale suffisant aux territoires. Certains travaux mentionnent ainsi le fait qu'un niveau trop élevé de péréquation financière pourrait dissuader les collectivités territoriales de mettre en œuvre des politiques de développement local actives dans la mesure où l'incitation à accroître ses bases fiscales diminuerait¹⁵. Les tenants d'une péréquation forte estiment au contraire que, outre la poursuite d'un objectif d'équité entre les citoyens, la péréquation présente l'avantage de compenser les handicaps de situations entre les collectivités et restaure à ce titre la pleine efficacité de la concurrence¹⁶. La détermination du niveau de réduction des inégalités dépend par ailleurs des modalités de prise en compte des charges des collectivités dans les mécanismes de péréquation ;
- ◆ la pertinence du mécanisme mis en œuvre : le système français privilégie le dispositif de péréquation verticale qui repose sur les concours de l'État *via* notamment la part péréquatrice de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette approche, cohérente dans un État unitaire comme la France, assure une redistribution à l'échelle large de la Nation.

1.1.5. Pour ces motifs, la péréquation est devenue une obligation de nature constitutionnelle dont la portée reste toutefois limitée

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit dans la Constitution l'alinéa 5 de l'article 72-2 selon lequel : « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités* ». A la différence du principe d'autonomie financière, également inclus dans cet article et qui a été décliné par la loi organique du 29 juillet 2004¹⁷, l'objectif de péréquation demeure non défini dans son contour et dans ses modalités de mise en œuvre :

- ◆ d'une part, la norme constitutionnelle ne définit pas précisément le contenu de l'objectif de péréquation. Ce dernier peut en effet renvoyer soit :

¹⁴ Loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

¹⁵ Position citée par exemple dans le rapport d'information du Sénat n°309 du 23 février 2010.

¹⁶ Source : professeur Guy Gilbert, « *Table ronde sur la péréquation* » au Sénat en date du 10 février 2010.

¹⁷ La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a, quant à elle (dans la partie *Relations avec les collectivités* de chaque projet de loi de finances), uniquement prévu la mise en œuvre d'un indicateur synthétique des inégalités destiné à informer le Parlement sur l'efficacité de la politique de péréquation nationale.

Annexe VII

- à une finalité de nature financière : l'égalisation des ressources au regard des charges. Le Conseil constitutionnel a précisé que le principe de la péréquation n'était pas destiné à s'appliquer à tous les types de ressources¹⁸ et qu'il n'avait pas vocation à porter sur chaque transfert ou création de compétences¹⁹. Cette finalité est définie comme suit par le professeur Michel Bouvier : « *il s'agit de rapprocher les situations en termes de capacité à dépenser, en tenant compte des différences de ressources mais également de charges, et de faire concorder le niveau de services rendus avec l'effort fiscal demandé aux contribuables*²⁰ » ;
- à une finalité plus dynamique de développement économique : l'égalisation des chances des territoires. Les politiques d'aménagement du territoire ou l'existence de services publics nationaux s'inscrivent dans cette seconde finalité. Le professeur Bouvier estime que l'approche exclusivement financière ne satisfait pas pleinement l'autonomie financière des collectivités locales qui nécessite de mettre en œuvre des politiques de développement économique donnant aux collectivités « *la capacité à terme d'offrir par leurs propres moyens des services à leurs administrés et d'agir par elles-mêmes sur les origines des inégalités*²¹ ».
- ◆ d'autre part, l'objectif constitutionnel renvoie uniquement à une orientation générale, globale et dynamique de l'action des pouvoirs publics en faveur de la péréquation²².

¹⁸ Décision n°2003-474 DC du 17 juillet 2003.

¹⁹ Décision n°2003-487 DC du 18 décembre 2003.

²⁰ Bouvier Michel, *Les finances locales*, LGDJ.

²¹ *Ibid.*

²² D'autres Etats européens ont défini plus précisément le contenu de cet objectif, en le chiffrant, à l'exemple de l'Allemagne.

1.2. Les dispositifs de péréquation existants sont assis sur des critères de charges et de ressources

La mise en œuvre de la péréquation suppose de disposer d'outils pour mesurer les inégalités. Les premiers outils mis en place à cette fin ont été centrés sur la mesure de la richesse fiscale. Ils ont progressivement été complétés par des indicateurs destinés à prendre en considération, parallèlement, les charges.

1.2.1. Le potentiel fiscal, critère historique de détermination des richesses, a été complété afin de mieux appréhender le comportement propre et la richesse réelle des collectivités

L'indicateur de ressources des collectivités territoriales doit chercher à refléter au mieux les recettes potentielles mobilisables par les collectivités. Pour ce motif, le PIB²³ n'est pas retenu car il s'agit d'une notion de comptabilité nationale qui n'a pas d'existence au niveau individuel des collectivités territoriales. De même, le revenu des habitants traduit imparfaitement les ressources potentielles des collectivités puisqu'il ne prend pas en compte leur patrimoine foncier, notamment. Les dispositifs de péréquation reposent de ce fait principalement (mais non exclusivement en fonction des mécanismes recensés ci-dessous) sur deux critères dont l'objectif est d'évaluer les ressources réelles des collectivités territoriales, le potentiel fiscal et le potentiel financier.

1.2.1.1. Le potentiel fiscal²⁴ est la notion traditionnelle de péréquation depuis 1979

Pour calculer le potentiel fiscal, on applique à la valeur des bases brutes des quatre impôts directs locaux le taux moyen national d'imposition de chacun de ces impôts. Par suite, ce potentiel fiscal peut-être divisé par le nombre d'habitants ou par une autre grandeur.

Encadré 1 : Calcul du potentiel fiscal

$$\begin{aligned} \text{Potentiel fiscal} = & \text{Base brute (TH)} \times \text{Taux moyen national d'imposition (TH)} \\ & + \text{Base brute (TP)} \times \text{Taux moyen national d'imposition (TP)} \\ & + \text{Base brute (TFPB)} \times \text{Taux moyen national d'imposition (TFPB)} \\ & + \text{Base brute (TFNB)} \times \text{Taux moyen national d'imposition (TFNB)} \end{aligned}$$

L'intérêt du potentiel fiscal est de neutraliser l'effet des taux votés. Il permet ainsi d'apprécier de manière pertinente le niveau de richesse des collectivités. Ainsi, les communes les plus riches auront un potentiel fiscal élevé malgré des taux bas et les communes les plus pauvres un potentiel fiscal bas malgré des taux élevés.

²³ Produit intérieur brut, soit la valeur totale de la production interne de biens et services dans un pays donné au cours d'une année donnée par les agents résidant à l'intérieur du territoire national.

²⁴ Articles L2334-4 (communes), L3334-6 (départements), L4332-5 (régions) du Code général des collectivités territoriales.

Annexe VII

Cette notion ne traduit toutefois que partiellement les écarts de richesse entre les collectivités territoriales, du fait de la décentralisation d'impôts nouveaux depuis 1979²⁵ et de l'accroissement considérable des dotations de l'État au sein des ressources des collectivités *via* l'intégration à la DGF de nombreuses compensations en contrepartie d'allègements d'impôts²⁶. Cette insuffisance n'est que partiellement corrigée par l'incorporation dans le potentiel fiscal de composantes liées aux compensations fiscales perçues par les collectivités, notamment les exonérations ou réductions de bases de fiscalité directes servies par l'État²⁷ et, pour les régions, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. Cette correction est par ailleurs parfois hétérogène dans sa mise en œuvre, comme pour l'ancienne part salaires de la taxe professionnelle qui est prise en compte sans l'effet taux pour les régions, contrairement aux communes et aux départements.

1.2.1.2. La notion de potentiel financier²⁸ est privilégiée depuis 2005²⁹ afin de prendre en compte la part croissante du financement budgétaire

Pour remédier aux insuffisances exposées ci-dessus, le potentiel financier additionne au potentiel fiscal les dotations forfaitaires de l'État et les autres ressources fiscales. Plus précisément, pour les communes, le potentiel financier est égal à la somme du potentiel fiscal et du montant de la dotation forfaitaire de l'année précédente, exception faite au sein de cette dernière du montant qui correspond à la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle³⁰.

Encadré 2 : Mode de calcul du potentiel financier des communes

Potentiel financier communal =	Potentiel fiscal
	+ Dotation forfaitaire de la DGF de l'année N-1
	<i>(hors part relative à la suppression de la part salaire TP)</i>

Concernant les départements, il convient en outre d'ajouter les droits de mutation à titre onéreux et la taxe de publicité foncière (à hauteur de leur moyenne sur les cinq derniers exercices)³¹.

Encadré 3 : Mode de calcul du potentiel financier des départements

Potentiel financier départemental =	Potentiel fiscal
	+ Dotation forfaitaire de la DGF de l'année N-1
	<i>(hors part relative à la suppression de la part salaire TP)</i>
	+ Dotation de compensation de l'année N-1

²⁵ Ce fut notamment le cas en 2005 du transfert aux départements d'une part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et du transfert aux régions d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

²⁶ La réforme des dotations de l'État intervenue en 2004 et 2005 a ainsi intégré trois mécanismes horizontaux de redistribution fiscale : le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, le fonds national de péréquation et le fonds de correction des déséquilibres régionaux.

²⁷ Le potentiel fiscal inclut les bases exonérées par décision de la collectivité territoriale ainsi que celles exonérées par la loi, sauf décision contraire de la collectivité. Cela inclut notamment la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

²⁸ Articles L2334-4 (communes), L3334-6 (départements) du Code général des collectivités territoriales.

²⁹ Notion issue de la loi de finances pour 2005, conformément aux recommandations du comité des finances locales en date du 28 avril 2004.

³⁰ Ce montant est en effet déjà pris en compte dans le potentiel fiscal depuis 2000 ; le rajouter aurait constitué un doublon.

³¹ En revanche, les fractions de taxe intérieure sur les produits pétroliers et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance perçues par les départements ne sont pas intégrées dans le potentiel financier.

Annexe VII

- | |
|---|
| + Droits de mutation à titre onéreux (moyenne sur cinq ans) |
| + Taxe de publicité foncière (moyenne sur cinq ans) |

Ce potentiel financier peut-être apprécié par habitant (en le rapportant à la population au sens de la DGF de l'année) ou en superficie (en le rapportant à la superficie de la collectivité en km²). En revanche, le potentiel financier n'est pas une notion utilisée, à ce jour, dans le mécanisme de péréquation applicable aux régions (la dotation de péréquation des régions), sa création ayant précédé de peu celle du potentiel financier, ni dans celui applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

1.2.1.3. Des critères liés au comportement des collectivités et groupements sont venus compléter les critères de ressources

- ◆ **L'effort fiscal**³² est ainsi un critère préventif destiné à intégrer la politique de taux des collectivités. Alors que les potentiels fiscaux et financiers tendent à neutraliser les choix des collectivités dans leur politique de taux, le critère d'effort fiscal tend au contraire à traduire le degré de sollicitation du contribuable local, puisqu'il est calculé par le rapport entre le produit des deux taxes foncières (bâti et non bâti) et de la taxe d'habitation sur la part du potentiel fiscal correspondant à ces mêmes impôts. Même si la taxe foncière inclut également la cotisation des entreprises, il est donc considéré comme un indicateur du niveau de sollicitation fiscale des ménages.

Encadré 4 : Eléments de calcul de l'effort fiscal

1) Détermination du numérateur :

- Produit de la taxe d'habitation
- + Produit des taxes foncières (bâti et non bâti)
- + Compensations versées par l'État pour les taxes foncières (bâti et non bâti)
- + Recettes (taxe ou redevance) liées à l'enlèvement des ordures ménagères

2) Détermination du dénominateur :

- Potentiel fiscal trois taxes = Base brute (TH) x Taux moyen national d'imposition (TH)
- + Base brute (TFPB) x Taux moyen national d'imposition (TFPB)
 - + Base brute (TFNB) x Taux moyen national d'imposition (TFNB)

Ce quotient traduit ainsi la pression fiscale de la collectivité concernée : s'il est égal à un³³, cela signifie que la collectivité a adopté globalement des taux égaux à la moyenne nationale ; s'il est supérieur à un, les taux sont supérieurs à la moyenne nationale et inversement s'il est inférieur à un.

³² Ce critère est défini à l'article L. 2334-6 du Code général des collectivités territoriales.

³³ Ou légèrement supérieur, du fait de la prise en compte des prélèvements en matière d'ordures ménagères.

Annexe VII

- ◆ **Le coefficient d'intégration fiscale**³⁴ se définit comme rapport entre le produit fiscal reçu par le groupement, minoré des transferts budgétaires³⁵ entre groupement et communes³⁶, et le produit fiscal de l'ensemble du bloc communal (groupement plus communes membres). Plus le CIF est proche de un, plus les communes ont transféré de fiscalité et de compétences à leur groupement. Ce coefficient est utilisé dans la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités comme un levier pour promouvoir l'intégration des communes dans des EPCI³⁷ dotés d'une fiscalité propre³⁸. Le montant de la DGF attribuée aux communes est effectivement supérieur quand le CIF est élevé et que les communes ont transféré davantage de pouvoir fiscal et de compétences à leur groupement.

La minoration du produit fiscal perçu par les groupements par les transferts budgétaires (au numérateur du CIF) vise à éviter les effets d'aubaine et assurer l'effectivité des transferts de compétences vers les groupements.

Encadré 5 : Eléments de calcul du coefficient d'intégration fiscale

<p>1) Détermination du numérateur :</p> <p style="padding-left: 40px;">Produit de la fiscalité reçue par le groupement</p> <p style="padding-left: 40px;">- Dépenses de transfert³⁹</p> <p>2) Détermination du dénominateur :</p> <p style="padding-left: 40px;">Produit de la fiscalité reçue par le groupement</p> <p style="padding-left: 40px;">+ Produit de la fiscalité laissé aux communes membres du groupement</p>
--

Le Tableau 5 ci-dessous rappelle la composition du CIF de chaque catégorie d'EPCI, avant la réforme instaurée par la loi de finances pour 2010.

Tableau 5 : Composition du CIF de chaque catégorie d'EPCI

	Communautés de communes 4 taxes	Communautés de communes à TPU	Communautés d'agglomération
Taxe sur le foncier bâti	X	X	X
Taxe sur le foncier non bâti	X	X	X
Taxe d'habitation	X	X	X
Taxe professionnelle	X	X	X
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	X	X	X

³⁴ Le CIF est prévu par l'article L. 5211-30 du Code général des collectivités territoriales.

³⁵ Ces transferts sont les subventions, participations, contingents et reversements constatés dans le dernier compte administratif disponible (en pratique celui de N-2).

³⁶ Ainsi qu'à leurs établissements publics, aux établissements publics locaux non rattachés et aux associations syndicales autorisées.

³⁷ Les EPCI à fiscalité propre sont des établissements intercommunaux qui peuvent voter un taux de fiscalité s'ajoutant aux taxes communales sur les quatre taxes locales : taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti. Ces EPCI peuvent être soit sous un régime dit de « taxe professionnelle unique » soit sous un régime dit de « taxe additionnelle ». Dans le cas du régime à taxe professionnelle unique (TPU), les communes ne perçoivent plus de taxe professionnelle. La recette liée à cette taxe revient alors directement à l'EPCI. Une partie de la fiscalité est toutefois reversée aux communes : les groupements à TPU doivent verser à leurs communes membres une attribution de compensation égale au montant de la taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédant la création de l'EPCI, minoré des charges transférées. Ce régime est facultatif pour les communautés de communes et obligatoire pour les communautés d'agglomération et communautés urbaines. Dans l'autre régime dit à fiscalité additionnelle, les communautés de communes votent un taux sur chacune des quatre taxes locales. Ce taux s'ajoute au taux communal.

³⁸ Il s'agit des EPCI dont le conseil dispose d'une pleine et entière autonomie pour définir les bases (abattements) et les taux (dans les limites toutefois des règles nationales d'évolution).

³⁹ A l'exception des communautés de communes à fiscalité additionnelle, pour lesquelles la prise en compte des dépenses de transfert a été supprimée par la loi de finances pour 2005.

Annexe VII

	Communautés de communes 4 taxes	Communautés de communes à TPU	Communautés d'agglomération
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères		X	X
Redevance d'assainissement			X
Compensation part salaires		X	X
Compensation ZRU, ZFU, ZFC et TP corse ⁴⁰		X	X

Source : Rapport de l'observatoire des finances locales pour 2009.

1.2.1.4. Hormis pour les EPCI et les régions, le potentiel financier et l'effort fiscal sont aujourd'hui les critères d'évaluation des ressources les plus utilisés

Le Tableau 6, le Tableau 7 et le Tableau 8 ci-dessous permettent de visualiser les niveaux d'utilisation des différents critères de ressources définis ci-dessus, par strate et par type de dispositifs de péréquation, que ceux-ci soient verticaux ou horizontaux.

On constate ainsi pour les communes et les départements une utilisation fréquente du potentiel financier dans le mode de calcul des dotations de péréquation verticales versées via la DGF. Pour les communes, cette notion est la plupart du temps couplée à celle d'effort fiscal afin d'appréhender à la fois l'importance des ressources en base des communes mais aussi l'intensité des taux votés.

Concernant les régions, les EPCI et les fonds de péréquation horizontaux (à l'exception du fonds de solidarité de la région Île-de-France, le FSRIF), en revanche, le potentiel fiscal reste préféré au potentiel financier.

⁴⁰ ZRU : zone de revitalisation urbaine ; ZFU : zone franche urbaine ; ZFC : zone franche corse ; TP Corse : exonérations relatives au statut fiscal de la Corse.

Annexe VII

Tableau 6 : Critères de ressources utilisés dans les outils de péréquation communaux et intercommunaux (OUI - NON)

Fonds versés aux communes et EPCI	Montants versés en 2009 au titre de la dotation de péréquation (M€)	Critères de ressources utilisés (éligibilité ou répartition)			
		Potentiel fiscal	Potentiel financier	Effort fiscal	Coefficient d'intégration fiscale
Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-SC)	1 164				
Dotation de solidarité rurale (DSR) « bourg-centre »	294				
Dotation de solidarité rurale (DSR) « péréquation »	423				
Dotation nationale de péréquation (DNP)	699				
Dotation de développement urbain (DDU)	50				
Dotation d'intercommunalité	2 429				
Fonds de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	926				
Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF)	185				
Fonds de répartition intercommunale de la taxe professionnelle versée par les grandes surfaces	4 ⁴¹				
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA)	10 ⁴²			Au choix des deux communautés aéroportuaires d'Île-de-France	
Fonds de péréquation de la taxe additionnelle sur les droits de mutation (FDPTA)	681 ⁴³				

Source : Traitement Mission, à partir des circulaires de la DGCL sur les dotations communales et intercommunales.

Tableau 7 : Critères de ressources utilisés dans les outils de péréquation départementaux (OUI - NON)

Fonds versés aux départements	Montants versés en 2009 au titre de la dotation de péréquation	Critères de ressources	
		Potentiel fiscal	Potentiel financier
Dotation de péréquation urbaine (DPU)	515		
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	788		

Source : Traitement mission à partir de deux circulaires en date du 18 mars 2010, relatives à la DGF des départements.

⁴¹ Chiffres 2008.

⁴² Chiffres 2007.

⁴³ Chiffres 2008.

Annexe VII

Tableau 8 : Critères de ressources utilisés dans les outils de péréquation régionaux (OUI - NON)

Fonds versés aux régions	Montants versés en 2009 au titre de la dotation de péréquation	Critères de ressources		
		Potentiel fiscal	Potentiel financier	Effort fiscal
Dotation de péréquation des régions (DPR)	171			

Source : Traitement mission, à partir de la circulaire du 26 février 2010 relative à la DGF des régions.

1.2.2. L'utilisation de critères de charges s'est fortement développée

Comme développé au paragraphe 1.1.1 ci-dessus, la richesse d'une collectivité s'apprécie non seulement au regard de ses ressources mais également de ses charges. Ces dernières peuvent différer fortement en fonction de l'intensité d'intervention de la collectivité dans l'offre de services publics mais aussi au regard de ses particularités géographiques, démographiques ou économiques. Ceci explique que tous les dispositifs de péréquation incorporent un ou plusieurs critères de charges, notamment dans le mode de répartition des ressources.

1.2.2.1. Les mécanismes de péréquation applicables aux trois catégories de collectivités intègrent des critères de charges

L'analyse du Tableau 9, du Tableau 10 et du Tableau 11 ci-dessous permet d'identifier une utilisation prioritaire dans le bloc communal de critères basés sur la population. Pour les départements ou les régions, le critère de population est couplé avec un critère permettant de prendre en compte la taille de la collectivité (longueur de voirie, superficie). Cette approche permet d'identifier certaines caractéristiques :

- ◆ certains critères sont communs au bloc communal et aux départements : le critère du nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL), celui du revenu moyen par habitant, ceux de longueur de voirie et de population ;
- ◆ les communes et EPCI disposent par ailleurs de deux critères à caractère social supplémentaires : la proportion de logements sociaux et l'appartenance à une zone prioritaire de la politique de la ville (ZUS et ZFU) ;
- ◆ la présence au niveau départemental de deux critères de nature proche, la densité de population et le taux d'urbanisation, utilisés dans la dotation de péréquation urbaine ;
- ◆ deux notions sont communes aux trois strates de collectivités : la superficie (cependant déclinée sous la forme de la longueur de voirie pour le bloc communal, ce qui implique des différences marquées) et la population.

Annexe VII

Tableau 9 : Critères de charges utilisés dans les outils de péréquation communaux et intercommunaux (OUI - NON)

Fonds versés aux communes et EPCI	Critères de charges utilisés (éligibilité ou répartition)								
	Population	Strate démographique	Appartenance à une ZUS	Longueur de voirie	Proportion logements sociaux	Nombre d'élèves scolarisés	Nombre de bénéficiaires du RMI	Nombre de bénéficiaires de l'APL	Revenu moyen par habitant
DSU-SC									
DSR « bourg-centre »									
DSR « péréquation »									
DNP									
DDU									
Dotation intercommunalité									
FDPTP	Au choix des Conseils généraux								
FSRIF									
Fonds grandes surfaces									
FCNA	Au choix des deux communautés aéroportuaires d'Île-de-France								
FDPTA									Au choix des Conseils généraux

Source : Traitement Mission, à partir des circulaires de la DGCL sur les dotations communales et intercommunales.

Tableau 10 : Critères de charges utilisés dans les outils de péréquation départementaux (OUI - NON)

Fonds versés aux départements	Critères de charges							
	Population	Longueur de voirie	Superficie	Densité de population	Taux d'urbanisation	Nombre de bénéficiaires du RMI/RSA	Nombre de bénéficiaires de l'APL	Revenu moyen par habitant
DPU								
DFM								

Source : Traitement mission à partir de deux circulaires en date du 18 mars 2010, relatives à la DGF des départements.

Tableau 11 : Critères de charges utilisés dans les outils de péréquation régionale (OUI - NON)

Fonds versés aux régions	Critères de charges	
	Population	Superficie
DPR		

Source : Traitement mission, à partir de la circulaire du 26 février 2010 relative à la DGF des régions.

1.2.2.2. La montée en puissance d'indices synthétiques a permis une plus grande intégration de ces critères de charges

La technique de l'indice synthétique permet de classer les collectivités sur le fondement d'un indice unique de ressources et de charges, chacun des critères étant pondéré en fonction de l'importance qui lui est accordée par le législateur : l'unicité du critère permet à chaque collectivité de se situer par rapport aux collectivités qui lui sont comparables. L'utilisation d'indices synthétiques permet ainsi à la fois d'inclure des critères de ressources et d'utiliser un nombre supérieur de critères de charges. D'abord créé pour le DSU, la technique de l'indice synthétique a été étendue au FSRIF en 1991, puis à la DPU en 2005. Seules les dotations versées aux régions n'utilisent pas d'indices synthétiques.

Les indices synthétiques peuvent être utilisés pour déterminer l'éligibilité des collectivités à une dotation (l'intégration de plusieurs critères permettant d'atténuer les évolutions trop brutales de ceux-ci) ou pour calculer la répartition des fonds entre les collectivités éligibles. Dans cette seconde hypothèse, l'utilisation de l'indice synthétique constitue un fort levier de péréquation lorsqu'il est couplé à l'utilisation de coefficients multiplicateurs linéaires⁴⁴.

⁴⁴ Cette dernière particularité étant justifiée par la volonté de neutraliser les effets de seuil, puisqu'un tel coefficient permet de majorer l'attribution des collectivités situées en haut de classement. Par exemple, pour les communes, il évolue linéairement de 0,5 à 2 en fonction du rang de la commune dans le classement effectué en fonction de la valeur de son indice synthétique (article L2334-18-2 du Code général des collectivités territoriales).

Annexe VII

Tableau 12 : Indices synthétiques utilisés dans les outils de péréquation communaux et intercommunaux (OUI - NON)

Fonds versés aux communes et EPCI	Indice synthétique de ressources et de charges utilisé		
	Utilisation d'un indice synthétique	Composition de l'indice synthétique	Utilisation d'un coefficient linéaire
DSU-SC		Potentiel financier par habitant (45 %), proportion de logements sociaux (15 %), proportion de bénéficiaires de l'APL (30 %), revenu moyen par habitant (10 %)	
DSR « bourg-centre »			
DSR « péréquation »			
DNP			
DDU		Potentiel financier par habitant (45 %), proportion de bénéficiaires de l'APL (45 %), revenu moyen par habitant (10 %)	
Dotation d'intercommunalité			
FDPTP	Au choix des Conseils généraux		
FSRIF		Potentiel financier par habitant (55 %), proportion de logements sociaux (15 %), proportion de bénéficiaires de l'APL (20 %), revenu moyen par habitant (10 %)	
Fonds de répartition intercommunale de la taxe professionnelle versée par les grandes surfaces			
FNCA	Au choix des deux communautés aéroportuaires d'Île-de-France		
FDPTA	Au choix des Conseils généraux		

Source : Traitement Mission, à partir des circulaires de la DGCL sur les dotations communales et intercommunales.

Annexe VII

Tableau 13 : Indices synthétiques de ressources et de charges utilisés dans les outils de péréquation départementaux (OUI - NON)

Fonds versés aux départements	Indice synthétique de ressources et de charges		
	Utilisation d'un indice synthétique	Composition de l'indice synthétique	Utilisation d'un coefficient linéaire
DPU		Potentiel financier par habitant (50 %), proportion de bénéficiaires de l'APL (25 %), proportion de bénéficiaires du RMI (10 %), revenu moyen par habitant (15 %)	
DFM			

Source : Traitement mission à partir de deux circulaires en date du 18 mars 2010, relatives à la DGF des départements.

Tableau 14 : Critères de péréquation utilisés dans les outils de péréquation régionale (OUI - NON)

Fonds versés aux régions	Utilisation d'un indice synthétique
DPR	

Source : Traitement mission, à partir de la circulaire du 26 février 2010 relative à la DGF des régions.

1.2.3. L'approche sur critères est intrinsèque aux mécanismes de péréquation existants mais présente quelques limites

1.2.3.1. La superposition de critères dans les conditions d'éligibilité ou de répartition peut être contreproductive sur la réduction des inégalités

Les critères exposés ci-dessus peuvent être utilisés indifféremment pour définir les collectivités ou les groupements éligibles à un mécanisme de péréquation ou pour répartir les fonds entre leurs bénéficiaires. Ainsi, concernant la DPR, le potentiel fiscal par habitant d'une région est comparé au potentiel fiscal moyen des régions pour déterminer les régions bénéficiaires. Puis, pour la répartition, un potentiel fiscal moyen par habitant pondéré par l'effort fiscal et la population est utilisé ainsi qu'un potentiel fiscal superficiaire. A cet égard, les professeurs Guengant et Gilbert⁴⁵ ont souligné la distorsion créée par ce mode de répartition (utilisation différenciée et en deux temps du même du critère du potentiel fiscal) et notamment par l'absence de cohérence entre les critères d'éligibilité et ceux de répartition.

1.2.3.2. Tous les critères n'emportent pas le même niveau de péréquation, dans l'absolu mais aussi selon les types de collectivités

L'efficacité des critères retenus pour la péréquation est directement liée au niveau de concentration⁴⁶ ou de dispersion⁴⁷ de ces critères par strate de collectivité. Il diffère parfois nettement en fonction du type de collectivité concernée. Ainsi, le critère de population au sens de l'INSEE ne présente pas le même niveau de dispersion, selon qu'il soit utilisé au niveau des communes ou à celui des départements. Le Tableau 15 ci-dessous⁴⁸ permet par exemple d'identifier que le quatrième quartile⁴⁹ des communes comprend 81 % de la population de métropole, ce qui témoigne d'une très grande concentration sur quelques grandes villes, alors que le Tableau 16 ci-dessous fait état d'une plus grande dispersion à l'échelon départemental. Un constat comparable peut-être effectué concernant le nombre de bénéficiaires d'APL, également beaucoup plus concentré sur le quatrième quartile au niveau communal qu'au niveau départemental.

⁴⁵ *Source* : Rapport d'information du Sénat n° 556 de juillet 2009 – *Pour une péréquation régionale plus juste*.

⁴⁶ La finalité d'un indicateur de la concentration d'une distribution statistique est d'indiquer synthétiquement dans quelle mesure les plus grands des éléments de cette distribution « concentrent » à eux seuls l'essentiel ou une part importante de la somme de cette distribution. Cette somme sera donc un élément essentiel dans la définition et le calcul de tout indicateur de la concentration statistique. Par exemple la « concentration » d'une distribution de revenus est d'autant plus élevée que les plus gros revenus de la distribution « concentrent » une part importante de leur total : elle aide à dire dans quelle mesure cette distribution est « égalitaire » (ou « inégalitaire »). Pour caractériser la concentration d'une distribution de revenus, on utilise très couramment le « coefficient de Gini ». *Source* : INSEE, journées de méthodologie statistique de mars 2009.

⁴⁷ L'analyse de la dispersion permet de savoir si les valeurs sont groupées ou au contraire dispersées, ce qui indique si la population est uniforme ou pas vis-à-vis du critère testé. Pour mesurer la dispersion, on utilise très couramment « l'écart-type ».

⁴⁸ Les Graphique 6 et Graphique 7 offrent une représentation visuelle de ces mêmes écarts de dispersion pour les communes et les départements.

⁴⁹ Le quartile représente « chacune des trois valeurs de la variable qui séparent une distribution en quatre parties comprenant le même nombre d'observations ». Il n'existe de ce fait que trois quartiles mais, par extension, le terme est utilisé ici pour désigner les quatre parties.

Annexe VII

Au niveau communal, les critères sont en effet beaucoup plus discriminants, du fait du très grand nombre de communes et de la grande hétérogénéité qui les caractérise. Au niveau départemental, la densité de population et la longueur de voirie, notamment le critère de longueur de voirie de montagne, sont les critères les plus concentrés entre un petit nombre d'acteurs, ce qui les rend très puissants. Le critère superficie est particulièrement marqué par la très grande étendue de la Guyane, 12,73 % de la superficie nationale, pour un niveau de population en revanche très bas, 0,32 % du total. A l'exception des collectivités d'Outre-mer, les critères de *minima* sociaux (APL et RMI) sont au final répartis de manière plutôt équilibrée entre les quartiles.

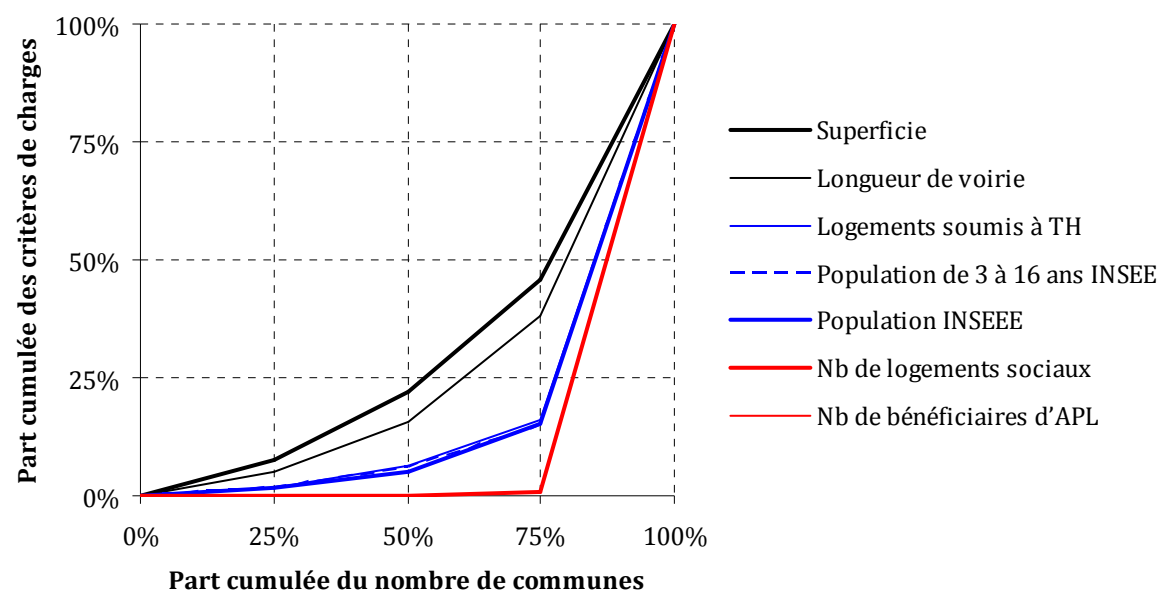
Annexe VII

Tableau 15 : Répartition des communes de métropole en fonction des critères habituels de péréquation

Répartition en quartiles	% superficie	% population INSEE	% population 3 à 16 ans INSEE	% nb. De bénéficiaires d'APL	% longueur de voirie	% nb. logements sociaux	% nb. logements soumis à TH
1 ^{er} quartile	8 %	2 %	2 %	0 %	5 %	0 %	2 %
2 nd quartile	14 %	4 %	4 %	0 %	11 %	0 %	5 %
3 ^{ème} quartile	24 %	10 %	9 %	1 %	22 %	1 %	9 %
4 ^{ème} quartile	54 %	81 %	85 %	99 %	62 %	99 %	84 %

Source : Données DGCL – Traitement mission.

Graphique 6 : Répartition des communes de métropole en fonction des critères habituels de péréquation



Source : Données DGCL – Traitement mission.

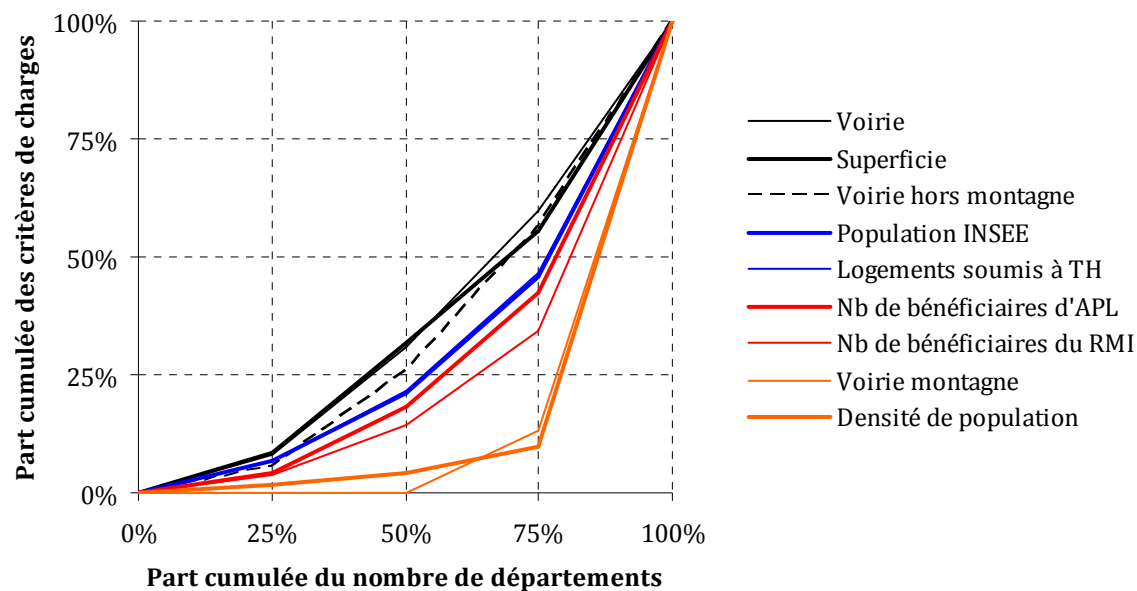
Annexe VII

Tableau 16 : Répartition des départements en fonction des critères habituels de péréquation

Répartition en quartiles	% population INSEE	% densité de population	% superficie	% voirie	% voirie hors montagne	% voirie montagne	% nb. de logements soumis à TH	% nNomb.re de bénéficiaires d'APL	% nNomb.re de bénéficiaires du RMI	Taux d'urbanisation (taux moyen du quartile)
1 ^{er} quartile	7 %	1 %	9 %	8 %	6 %	0 %	7 %	4 %	4 %	52 %
2 nd quartile	15 %	3 %	23 %	23 %	20 %	0 %	15 %	14 %	11 %	62 %
3 ^{ème} quartile	24 %	5 %	24 %	29 %	31 %	13 %	25 %	24 %	20 %	75 %
4 ^{ème} quartile	54 %	90 %	45 %	40 %	43 %	87 %	53 %	57 %	65 %	100 %

Source : Données DGCL – Traitement mission.

Graphique 7 : Répartition des départements de métropole en fonction des critères habituels de péréquation



Source : Données DGCL – Traitement mission.

1.2.3.3. Le choix de critères de charges dans la péréquation implique de mesurer au préalable leur complémentarité

Le choix de critères de péréquation doit éviter un double écueil qui serait de sélectionner des critères qui concerneraient principalement les mêmes types de collectivités ou dont les effets péréquateurs seraient inverses et s'annuleraient.

Ainsi, comme le démontre le Tableau 17 ci-dessous qui mesure le niveau de corrélation⁵⁰ entre cinq critères pris deux à deux, indépendamment de leurs caractéristiques propres, certains indices auront un impact sur les mêmes collectivités. C'est le cas de critères tels que le nombre de logements soumis à la taxe d'habitation et celui du nombre de bénéficiaires des aides personnalisées au logement dans un même département.

Lors du choix des critères de charges, il importe donc au préalable de mesurer le lien entre critères, afin d'évaluer leur complémentarité, dans le but d'éviter une redondance, voire un effet contre-péréquisiteur⁵¹. Cependant, une approche uniquement fondée sur un niveau global de corrélation ne serait pas pertinente si elle n'est pas couplée avec une analyse individuelle de l'effet des critères choisis, le choix d'un critère pouvant parfois uniquement résulter dans la volonté de favoriser une ou plusieurs collectivités particulièrement défavorisées. A titre d'exemple, les critères liés au nombre de lycéens et à la population sont très fortement corrélés au niveau régional mais il peut paraître pertinent de les retenir tous deux si l'on souhaite tout particulièrement cibler les régions qui ont une population jeune relativement plus importante (à l'instar de l'Outre-mer).

Ceci explique qu'une approche complémentaire soit fréquemment retenue dans les mécanismes de péréquation, qui consiste à prendre en compte des critères de charges portant à la fois sur la population (critère démographique), la superficie (critère géographique) auxquels s'ajoute un troisième critère directement lié au champ de compétence de la collectivité concernée, comme le nombre de bénéficiaires de *minima* sociaux pour les départements, le nombre de lycéens pour les régions ou la population de trois à seize ans pour les communes.

Tableau 17 : Exemples de niveaux de corrélation⁵² entre critères départementaux

Très forte corrélation		Forte corrélation		Corrélation moyenne	
Logements soumis à TH	Nb de bénéficiaires d'APL	Nb de bénéficiaires d'APL ⁵³	Nb de bénéficiaires du RMI	Population INSEE	Densité de population
0,92		0,95		0,47	

Source : DGCL – Traitement Mission.

⁵⁰ En probabilités et en statistique, étudier la corrélation entre deux ou plusieurs variables aléatoires ou statistiques numériques, c'est étudier l'intensité de la liaison qui peut exister entre ces variables. Le coefficient de corrélation est compris entre -1 et 1. Plus le coefficient est proche des valeurs extrêmes -1 et 1, plus la corrélation entre les variables est forte. Un signe négatif indique par ailleurs que les deux variables évoluent en sens opposé.

⁵¹ Un effet est dit « contre-péréquisiteur » lorsqu'il accroît les écarts de richesse.

⁵² La mesure présentée ici est le rapport de la covariance entre x et y au produit des écarts-types. Ce coefficient a été calculé à l'aide de la fonction COEFFICIENT.CORRELATION d'Excel 2003.

⁵³ Hors collectivités d'Outre-mer.

1.2.3.4. Le choix des critères doit également intégrer leur niveau de fiabilité et la régularité de leur mise à jour

Les critères de charges actuellement utilisés dans les mécanismes recensés de péréquation ont été choisis dans l'optique d'être à la fois simples, lisibles mais aussi totalement fiables⁵⁴. La robustesse d'un critère se mesure aussi par rapport à la source des données qui le fondent. A cet égard, les critères de *minima* sociaux sont d'une utilisation délicate, car leur définition n'est pas toujours figée, l'origine des données n'est pas systématiquement identifiée et leur mise à jour régulière n'est pas garantie. Or l'utilisation d'un critère de charges en matière de péréquation nécessite que la donnée utilisée soit fiable et disponible à date régulière. A titre d'exemple, le critère de population est devenu beaucoup plus fiable depuis que la procédure de recensement renouvelée⁵⁵ permet la mise en œuvre d'un recensement annualisé de la population. Ce type d'évolution n'est par ailleurs pas neutre, puisque, à strate constante, l'effet global de l'application de ce dispositif est une augmentation de population d'environ 1,5 million d'habitants en six ans⁵⁶.

1.3. Les mécanismes relevant de l'État constituant à ce jour le principal instrument de péréquation pour les collectivités territoriales

1.3.1. Les mécanismes de péréquation budgétaires concernent toutes les collectivités, pour des montants conséquents

Pour atteindre l'objectif de péréquation, les collectivités défavorisées bénéficient de dotations de péréquation de l'État *via* la dotation globale de fonctionnement (DGF)⁵⁷ (péréquation dite *verticale*) ou de versements de fonds de péréquation alimentés par des prélèvements sur des collectivités plus riches (péréquation dite *horizontale*). Ces mécanismes correspondent explicitement aux « *dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* » prévus à l'article 72.2-alinéa 5 de la Constitution.

La dotation globale de fonctionnement a été instituée par la loi du 3 janvier 1979 en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS). Sa mise en place a parachevé la transformation d'un impôt, la taxe locale créée en 1941, en une dotation de l'État aux collectivités locales⁵⁸. Elle comprend depuis l'origine deux parts :

- ◆ une part forfaitaire dont le niveau pour chaque collectivité a été fixé en 1979 en fonction du produit perçu au titre du VRTS ;
- ◆ une part de péréquation qui devait croître progressivement au détriment de la part forfaitaire.

⁵⁴ Pour ce motif, les données émanant de l'INSEE sont privilégiées par la DGCL.

⁵⁵ Instaurée par la loi du 27 février 2002 dite loi « démocratie et proximité ».

⁵⁶ *Source* : rapport de l'observatoire des finances locales pour 2009, page 217.

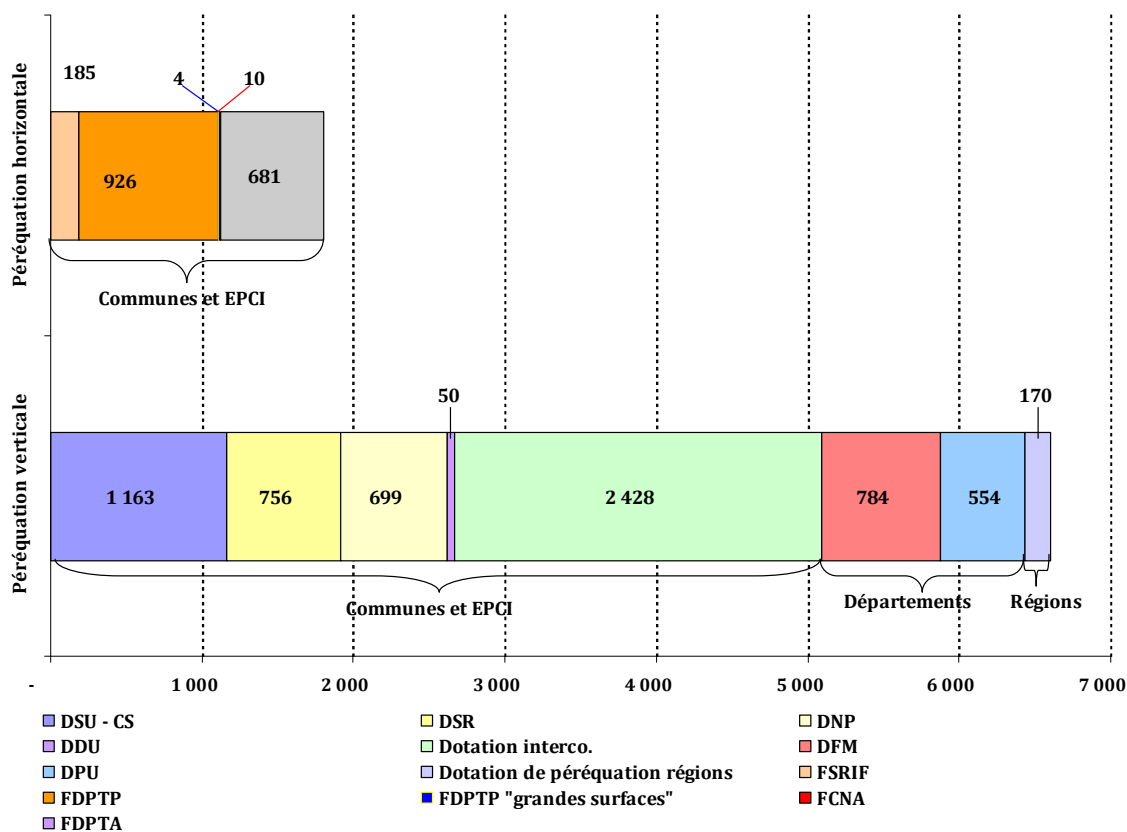
⁵⁷ En 2009, la DGF était de 40,8 Md€. Elle représente la plus grande partie des concours de l'État aux collectivités territoriales (57,3 Md€ en 2009). L'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales s'établit au total à 98 Md€ en 2009. Outre les concours de l'État, il comprend également des transferts financiers (dégrèvements d'impôts locaux et autres crédits budgétaires) pour 20,9 Md€ et de la fiscalité transférée (19,8 Md€). *Source* : annexe au PLF 2010 « effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales ».

⁵⁸ La taxe locale pesait sur les transactions effectuées sur le territoire communal. La généralisation de la TVA a conduit à sa suppression puis son remplacement en 1966 par une taxe sur les salaires, qui conservait une nature fiscale, puis par le VRTS. Ce dernier, très proche d'une dotation, comprenait une attribution de garantie, vouée à disparaître progressivement sur 20 ans, égale au produit fictif de la taxe ainsi qu'une part variable pour les collectivités pauvres ou perdantes à la réforme.

Annexe VII

Les dotations verticales de péréquation versées en 2009 aux collectivités territoriales représentaient en volume 86 % du total des fonds et dotations dédiés à la péréquation, soit environ 16,2 % de la DGF. Les montants versés par l'État au titre des dotations de péréquation s'établissaient ainsi à 6,6 Md€ contre 1,8 Md€ pour la péréquation horizontale réalisée par les FDPTP⁵⁹ et le FSRIF⁶⁰.

Graphique 8 : Montants des dotations verticales et horizontales de péréquation versées en 2009 (en M€)



Source : DGCL.

1.3.2. D'un volume beaucoup plus restreint, la péréquation horizontale ne portait, avant la réforme, que sur le niveau communal et intercommunal

Alors que la péréquation reposait principalement jusque 2004 sur six fonds, la réforme des dotations de l'État en 2004 et 2005 a intégré trois de ces mécanismes à la DGF, laissant subsister les fonds de péréquation de la taxe professionnelle⁶¹ (FDPTP), le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) et les fonds départementaux de taxes additionnelles aux droits de mutation (FDPTA). Deux types de fonds spécialisés, les fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA) situés en région Île-de-France et les fonds de péréquation « grandes surfaces », venaient compléter ce mécanisme général.

⁵⁹ Fonds départementaux de la taxe professionnelle (FDPTP).

⁶⁰ Fonds de solidarité de la région Île de France (FSRIF). Les montants versés facultativement au sein des EPCI au titre de la dotation de solidarité communautaire sont évoqués au paragraphe 3 ci-dessous.

⁶¹ Les fonds des nuisances aéroportuaires (FCNA) et les fonds « grandes surfaces » (FDPTP-GS) sont directement alimentés (en partie ou pour le tout) par les ressources des FDPTP de leurs départements.

Tableau 18 : Mécanismes recensés de péréquation horizontale

Communes et EPCI			Départements		Régions	
Nature	Enjeux (M€)	Année d'évaluation des enjeux	Nature	Enjeux (M€)	Nature	Enjeux (M€)
FDPTP	926	2009	Néant		Néant	
FSRIF	185	2009				
FDPTP « grandes surfaces »	4	2008				
FCNA	10	2007				
FDPTA	681	2008				
TOTAL	1 806		0	0		0

Source : Mission.

1.3.2.1. Avant la réforme, les FDPTP⁶² permettaient aux départements de redistribuer aux communes une part des ressources exceptionnelles de TP dans un double objectif de compensation et de péréquation

La mise en œuvre de la péréquation sur les ressources issues de la taxe professionnelle reposait essentiellement sur le mécanisme des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), créés en 1975, au moment où la taxe professionnelle a été substituée à la patente.

Les FDPTP étaient alimentés par plusieurs sources.

Les ressources des FDPTP reposaient sur l'écrêtement d'une partie des produits de taxe professionnelle d'établissements exceptionnels :

- ♦ avant la réforme de la TP, les ressources des FDPTP étaient en premier lieu fournies par l'écrêtement des bases de taxe professionnelle des communes et de certaines intercommunalités correspondants à des établissements particulièrement importants (industries lourdes, centrales nucléaires, centrales hydrauliques, ports...); ces établissements, « exceptionnels » au sens de l'article 1648 A du CGI, étaient ceux dont les bases de taxe professionnelle par habitant dépassaient deux fois la moyenne constatées au niveau national. L'écrêtement était égal au produit du montant de ces bases excédentaires⁶³ par le taux de TP en vigueur dans la commune ou l'EPCI. En 2009, il s'est élevé à près de 604 M€ en baisse de 4 % par rapport à 2008 ;
- ♦ un prélèvement sur les recettes de TP des communautés urbaines à taxe professionnelle unique, les communautés d'agglomération et les communautés de communes, issues de districts créés avant le 8 février 1992 et ayant opté pour la taxe professionnelle unique à compter de 2002, était également opéré; ce régime dérogatoire, introduit par la loi Chevènement du 12 juillet 1999, visait à favoriser ces EPCI en leur permettant de bénéficier du dynamisme de leurs bases de TP. Le prélèvement était en effet égal au montant du dernier écrêtement constaté l'année précédent la constitution de l'EPCI ne pouvant ensuite progresser plus rapidement que la DGF⁶⁴. En 2009, ces prélèvements se sont élevés à 230 M€, en augmentation de 30 % par rapport à 2008 ;

⁶² Article 15 de la loi n°75-678 du 29 juillet 1975, codifié à l'article 1648 A du Code général des impôts.

⁶³ Le montant des bases excédentaires est égal à la différence entre le montant des bases nettes de l'établissement exceptionnel et la moyenne nationale des bases de TP par habitant.

⁶⁴ Le prélèvement évolue à la hausse dans la même proportion que la dotation globale de fonctionnement lorsque l'augmentation des bases de taxe professionnelle de l'établissement exceptionnel, anciennement écrêté, est plus rapide que l'évolution de la DGF. A l'inverse, si l'augmentation des bases de taxe professionnelle de l'établissement exceptionnel est inférieure à celle de la DGF, alors le prélèvement correspondant n'évolue pas. Un accroissement

Annexe VII

- ◆ ces deux premiers prélèvements étaient complétés par le versement par l'État d'allocations compensatrices instaurées au fur et à mesure d'aménagements du régime de la taxe professionnelle pour préserver les ressources des FDPTP. Etaient ainsi compensées les conséquences sur les FDPTP de l'abattement de 16 % des bases de TP, de la suppression de la part salaires de la TP (égal au montant de la compensation de la part salaires pour l'année 2003) et des réductions de TP à des fins d'aménagement du territoire (exonérations en ZRU, ZFU et ZRR et régimes spécifiques à la Corse)⁶⁵. En 2009, ces allocations compensatrices se sont élevées à 92 M€, en baisse de 29 % par rapport à 2008.
- ◆ Enfin, ces prélèvements obligatoires pouvaient être augmentés par des prélèvements facultatifs du conseil général sur ses propres recettes de TP pour compléter l'alimentation du FDPTP.

Les ressources des FDPTP se sont au total élevées à 926 M€ en 2009, en progression de 2 % par rapport à 2008⁶⁶.

Tableau 19 : Origine des ressources des FDPTP en 2009 (en M€)

Origine du prélèvement	Montant
Ecrêtement des bases excédentaires d'établissements exceptionnels	604
Prélèvements sur recettes de certains EPCI à taxe professionnelle unique	230
Prélèvements sur recettes de l'État (allocation compensatrice)	92
Total	926

Source : DGCL.

La répartition des FDPTP s'inscrivait dans un double objectif de compensation et de péréquation.

La répartition des FDPTP relevait de la compétence des conseils généraux (sauf exceptions dans les cas où une partie du produit du fonds était répartie au profit de communes de départements voisins). Les règles de répartition variaient en outre selon que les fonds versés au FDPTP provenaient d'une commune ou d'un EPCI :

- ◆ pour les ressources en provenance d'un écrêtement communal, la répartition s'opérait en deux temps :
 - les sommes nécessaires au remboursement des annuités d'emprunts contractées avant le 1^{er} juillet 1975 par les communes ou les syndicats de communes et, en Île-de-France, aux deux FCNA (cf. ci-dessous) étaient versées de manière prioritaire ;
 - puis les montants restants étaient répartis entre des communes dites *concernées*, c'est-à-dire celles sur lesquelles sont situées l'établissement exceptionnel écrêté ou qui sont suffisamment proches pour subir un préjudice ou une charge⁶⁷, et des collectivités dites *défavorisées* (au regard de la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges). Aucune de ces catégories ne pouvait se voir attribuer une part inférieure à 40 %.

volontaire du prélèvement est toujours possible. Cette hausse du prélèvement suppose des délibérations concordantes de l'EPCI et du ou des Conseils généraux.

⁶⁵ Les bases juridiques de ces allocations sont l'article 6-IV de la LFI 1987 pour la compensation de l'abattement de 16 %, l'article 55 de la loi de finances pour 2004 pour la compensation de la suppression de la part salaire (soumise depuis 2008 à un prélèvement de 21 M€ pour atténuer la baisse de la dotation de compensation de l'exonération de TFNB des terrains agricoles dans 18 départements) et divers textes (loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, loi du 14 novembre 1996 portant pacte de relance pour la ville ou loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse).

⁶⁶ Source : DGCL.

⁶⁷ Il existait deux catégories de communes concernées : celles qui accueillent au moins 10 salariés de l'établissement représentant avec leur famille au moins 1 % de la population communale ; celles sur lesquelles

Annexe VII

- ◆ pour les ressources en provenance d'un écrêtement ou d'un prélèvement intercommunal, une première répartition intervenait prioritairement en faveur des EPCI écrêtés ou prélevés. Les EPCI *concernés* bénéficiaient d'un retour prioritaire de 20 à 75 % de leurs versements en fonction de leur nature juridique et de leur historique. Le solde des ressources était affecté en priorité au remboursement des annuités d'emprunts dans les mêmes conditions que celles décrites précédemment. Enfin, les sommes restantes étaient réparties entre les communes *concernées* et les collectivités *défavorisées*.

Tableau 20 : Répartition des FDPTP en 2008 (en M€)

	Catégorie de bénéficiaires	Montant de la répartition
EPCI	Concernés	137
	Défavorisés	46
Communes	Concernées	327
	Défavorisées	365
Total		875

Source : DGCL, enquête auprès des Préfectures mars 2010.

Cette méthode de répartition procédait de ce fait d'une double logique :

- ◆ d'une part, octroyer une compensation aux collectivités *concernées* pour les nuisances et/ou les charges induites par des établissements exceptionnels et leurs salariés afin de leur garantir des ressources nécessaires pour faire face à ces charges et pour maintenir une incitation à l'accueil d'installations lourdes ;
- ◆ d'autre part, assurer une péréquation financière en faveur des collectivités les plus *défavorisées* du département, les Conseils généraux disposant de larges marges d'appréciation dans la détermination du montant attribué aux collectivités défavorisées et pouvant choisir les critères d'allocation permettant d'atteindre l'objectif de péréquation fixé par la loi.

Deux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires⁶⁸ (FCNA) complétaient le mécanisme des FDPTP en Île de France, pour des volumes limités

Ce mécanisme reposait sur deux fonds (Orly et Roissy) appelés FCNA, alimentés à la fois par une attribution des FDPTP des départements de la région Île-de-France et par une contribution annuelle d'Aéroports de Paris (ADP), comme détaillé dans l'Encadré 6 ci-dessous. En 2007, les ressources cumulées de ces deux FCNA se sont élevées à près de 10 M€.

Encadré 6 : Alimentation des FCNA

1^{ère} ressource : la contribution volontaire d'ADP

La loi ne fixe que le principe de la ressource, pas le montant. En pratique, ADP verse 4,57 M€ par an depuis la création des fonds en 2000. Le niveau des répartitions entre les deux fonds demeure inchangé depuis 2005.

2^{ème} ressource : le prélèvement sur les ressources des FDPTP issues des communes comprises dans les limites territoriales des deux aéroports

40 % de la dotation FDPTP à répartir entre les communes concernées est affectée aux communes éligibles au FCNA.

sont situés des barrages-réservoirs et barrages retenues régulant des fleuves auprès desquels sont situés des centrales nucléaires. Ces communes pouvaient être situées dans un autre département que celui où se situe l'établissement exceptionnel. Dans ce cas, la répartition des fonds est opérée par une commission interdépartementale.

⁶⁸ Article 1648 AC du Code général des impôts.

Annexe VII

Depuis leur création en 2000⁶⁹, les ressources des FCNA ont augmenté régulièrement mais cette croissance est exclusivement due à celle de la participation des FDPTP (la contribution annuelle d'ADP est demeurée inchangée depuis 2000). Les collectivités qui bénéficiaient des ressources des deux fonds⁷⁰ ont subi une diminution de leurs ressources unitaires liée à l'effet conjugué de la hausse de leur nombre en 2005 pour le FCNA de Roissy⁷¹ et à la croissance modérée des ressources globales des fonds depuis 2000.

Encadré 7 : Répartition des ressources des FCNA

1) Règles d'éligibilité

Toute commune située sur le territoire du plan de gêne sonore (PGS⁷²) des aéroports de Roissy ou Orly au 1^{er} janvier de l'année de répartition.

2) Modalités de répartition des ressources

Ces ressources sont réparties⁷³ entre les communes éligibles au prorata de la population communale concernée par le PGS, majorée du quart de la population communale située hors du PGS, et pondérée par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes du PGS et le potentiel fiscal par habitant de la commune.

Par ailleurs, la répartition intercommunale de la TP versée par les grandes surfaces⁷⁴ était un mécanisme de faible volume qui n'a pas été reconduit dans le cadre de la réforme.

Encadré 8 : Les FDPTP « grandes surfaces »

Outre le mécanisme général des FDPTP, avait été institué en 1990⁷⁵ un mode de péréquation intercommunale de la taxe professionnelle acquittée par certaines grandes surfaces. Ce dispositif reposait sur une logique similaire à celle déjà exposée pour les établissements exceptionnels : une fraction des bases de ces établissements était en effet imposée selon le taux communal ou intercommunal de taxe professionnelle, non pas au profit de la commune ou de l'EPCI mais directement des FDPTP dits « grandes surfaces »⁷⁶.

Ces deux mécanismes, celui du FDPTP et celui du FDPTP « grandes surfaces » étaient en outre cumulatifs. Lorsque l'établissement commercial correspondait également à un établissement exceptionnel, ses bases de TP subissaient un premier écrêtement au profit du FDPTP puis le solde était à son tour écrêté au profit des FDPTP « grandes surfaces ». La répartition était ensuite effectuée par le Préfet entre,

- ◆ les communes situées à l'intérieur d'une zone de chalandise des établissements concernés par l'alimentation du FDPTP (85 % du montant) ;

⁶⁹ A l'exception de l'année 2001, pour laquelle la diminution du FCNA d'Orly était due à l'extinction de la compensation versée par le fonds national de péréquation (FNP) au FDPTP de l'Essonne au titre de la restructuration de l'établissement Air France / Air Inter de Paray Vieille Poste.

⁷⁰ En 2009, 50 communes étaient éligibles au FCNA de Paris-Charles-de-Gaulle et 24 à celui d'Orly.

⁷¹ Le nombre de communes bénéficiaires du FCNA de Roissy est passé de 32 à 50 entre 2004 et 2005, du fait de l'extension géographique du PGS de l'aéroport Charles De Gaulle le 22 juillet 2004.

⁷² Le PGS, fonction du trafic de l'aéroport, délimite pour les riverains les zones ouvrant droit à l'aide à l'insonorisation de leur logement. Pour Orly et Roissy-Charles-de-Gaulle, c'est Aéroports de Paris (ADP) qui est chargé de l'instruction des demandes d'aide et du versement des aides attribuées.

⁷³ Les commissions aéroportuaires normalement en charge de la répartition des fonds n'ont jamais été créées. En pratique, c'est donc la DGCL qui gère ces fonds.

⁷⁴ Article 1648 AA du Code général des impôts, créé par l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 1999.

⁷⁵ Article 8 de la loi n°90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et assimilées.

⁷⁶ Pour les communes, 80 % des bases concernées étaient soumises à l'écrêtement. Si la commune est membre d'un EPCI, seules 40 % des bases étaient soumises à l'écrêtement.

- ◆ un fonds régional dont les ressources étaient ensuite réparties entre des fonds départementaux d'adaptation du commerce rural pour financer des actions de création, de transmission, de transfert, de maintien ou de modernisation d'établissements commerciaux (15 % du montant).

Ce mécanisme, qui représentait un montant supérieur à 4 M€ en 2008 (en hausse de 15 % par rapport à 2007), n'a pas été reconduit par la loi de finances pour 2010.

1.3.2.2. Le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF)⁷⁷ poursuit un double objectif de compensation des disparités de richesse et de redistribution des excédents de taxe professionnelle

Ce mécanisme de péréquation a été instauré pour pallier les écarts considérables liés à la répartition inégale des richesses sur le territoire de la région Île-de-France. Il assure une redistribution entre les communes de la région Île-de-France par prélèvement sur les ressources fiscales des communes et des groupements les plus favorisés au profit des communes les plus défavorisées. Il a été modifié à plusieurs reprises depuis sa création en 1991, notamment par la loi de finances pour 2005 qui a substitué le potentiel financier au potentiel fiscal dans son mode de calcul.

La particularité du dispositif est de prévoir deux types de prélèvements, le premier reposant sur les écarts de potentiel financier, le second sur les excédents importants de taxe professionnelle :

- ◆ le premier prélèvement concerne les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur de 25 % au potentiel financier moyen par habitant de la région Île-de-France ; le taux de prélèvement varie entre 8 et 10 % (il est d'autant plus élevé que la commune est riche) et il s'applique à une assiette constituée par le montant du potentiel financier qui excède le potentiel financier moyen de la région multiplié par le nombre d'habitants. Il est plafonné à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune en N-2. Ce prélèvement constitue le premier trait distinguant le FSRIF des FDPTP dans la mesure où la référence au potentiel financier conduit à mettre à contribution les collectivités « riches » non seulement par le niveau de leurs ressources de TP mais aussi de celui de leurs autres taxes et de la part forfaitaire de leur DGF ;
- ◆ le second prélèvement s'applique dans la région Île-de-France aux communes et aux EPCI à TPU⁷⁸ ou à ceux qui ont opté pour la TP de zone, dont les bases d'imposition à la TP, divisées par le nombre d'habitants, excèdent trois fois la moyenne des bases de TP au niveau national. Son montant est obtenu, en principe, en multipliant le taux de la commune ou de l'EPCI par 75 % des bases excédant le seuil en question. Ce prélèvement est notamment plafonné à 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ou de l'EPCI en N-2. Le mécanisme des FDPTP s'applique également en Île-de-France et se superpose donc assez largement avec ce second prélèvement également basé sur les excédents de ressources de taxe professionnelle. Le second prélèvement du FSRIF garde toutefois un sens dans la mesure où le critère d'éligibilité au FDPTP⁷⁹ est peu opératoire en Île-de-France en raison du niveau élevé de la population. En outre, afin d'éviter un doublon, les écrêtements et prélèvements opérés au titre des FDPTP en Île-de-France sont déduits du montant du second prélèvement du FSRIF.

Ces mécanismes sont résumés dans le Tableau 21 ci-dessous.

⁷⁷ Ce fonds est issu de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991.

⁷⁸ Les EPCI à TPU ont été inclus dans le mécanisme par la loi de finances pour 2009.

⁷⁹ Présence d'un établissement exceptionnel, au sens de ses bases de TP par habitant.

Annexe VII

Tableau 21 : Modalités de calcul des prélèvements du FSRIF

Eléments de calcul	1 ^{er} prélèvement	2 nd prélèvement
Collectivités redevables	Commune dont le potentiel financier par habitant est supérieur de 25 % au potentiel financier moyen par habitant de la région ⁸⁰	Communes et EPCI à TPU ou ayant opté pour la TP de zone, dont les bases de TP sont supérieures à 3 fois la moyenne des bases TP/hab. au niveau national
Assiette	(potentiel financier/hab. de la commune – potentiel financier/hab. de la région) x nombre d’habitants de la commune	Bases excédant le seuil de 3 fois la moyenne des bases TP/hab. au niveau national ⁸¹
Taux	8 ou 9 ou 10 %	Taux de TP en vigueur dans la commune ou l’EPCI x 75 % de l’assiette précitée x population totale de la commune ou de l’EPCI
Plafonds	5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune en N-2	4 plafonds : <ul style="list-style-type: none"> ◆ si le revenu moyen par habitant est inférieur à 90 % du revenu moyen par habitant de la région, limitation au montant du 1^{er} prélèvement ; ◆ si les bases TP/hab. de la commune sont inférieures à 3 fois la moyenne régionale, limitation à 1,1 fois le montant du 1^{er} prélèvement ; ◆ s’il y a contribution au FDPTP, le prélèvement du FSRIF est diminué d’autant ; ◆ 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ou de l’EPCI en N-2

Source : DGCL – Fiche sur le FSRIF.

Sur les cinq dernières années, le volume du FSRIF se situait entre 170 et 185 M€, 85 % des sommes gérées par le fonds provenant en pratique du premier prélèvement. Le nombre de communes prélevées se situait entre 67 et 72 sur la période 2005 à 2009. Quatre EPCI sont éligibles au second prélèvement depuis 2009 (un EPCI à TPZ, la communauté de communes Plaine-de-France, et trois EPCI à TPU, les communautés de communes Seine-Mauldre, Val-de-Seine et Roissy-Porte-de-France).

Les ressources provenant des EPCI sont peu élevées au regard du volume du fonds, puisqu’elles ne représentaient que 2 % des ressources du FSRIF en 2009. Ce point constitue d’ailleurs une des faiblesses du mécanisme, puisque le premier prélèvement, qui est le plus important, exclut *de facto* les EPCI. Cette faiblesse s’explique également pour le second prélèvement par son plafonnement au regard du revenu moyen par habitant de la région Île-de-France. La DGCL a fourni à la mission une étude modifiant ces données, qui permettrait de rendre éligibles davantage d’EPCI.

Tableau 22 : Origine des ressources du FSRIF en 2009 pour les communes et les EPCI (en M€)

Collectivités concernées	1 ^{er} prélèvement	2 ^{ème} prélèvement	Total
Communes	157	25	182
EPCI (quatre au total)	-	4	4
Total	157	29	186

Source : DGCL.

⁸⁰ A l’exception des communes par ailleurs éligibles à la DSU ou au FSRIF.

⁸¹ 3,5 fois la moyenne nationale des bases de TP par habitant pour les EPCI à TPZ et 2,5 fois la même moyenne pour les EPCI à TPU.

Annexe VII

La répartition des crédits du FSRIF est effectuée par le préfet après avis d'un comité d'élus de la région. Elle intervient en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges⁸² comparable à celui applicable à la dotation de solidarité urbaine (DSU) versée par l'État. Cet indice synthétique est le second trait caractéristique du FSRIF par rapport aux FDPTP, pour lesquels les Conseils généraux utilisent parfois également des critères de répartition comparables mais de manière non uniformisée.

Les communes de chaque groupe démographique sont classées en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique et les seuls bénéficiaires du fonds sont :

- ◆ la première moitié (50 %) des communes de 10 000 habitants ;
- ◆ les premiers 18 % des communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants.

L'attribution des communes éligibles au FSRIF est égale au produit de leur population par la valeur de leur indice synthétique de ressources et de charges et par leur effort fiscal, pris dans la limite de 1,3 et par la valeur de point de cette dotation⁸³.

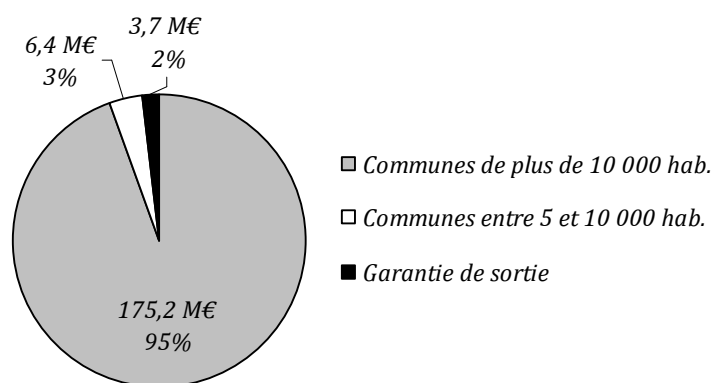
Encadré 9 : Mode de calcul de la répartition du FSRIF

Dotation du FSRIF =	population de la commune au sens DGF
	x indice synthétique
	x effort fiscal dans la limite de 1,3
	x valeur de point de la dotation

Cependant, avant de procéder à la répartition des crédits au titre de l'indice synthétique de ressources, une garantie⁸⁴ réservée aux communes devenues inéligibles est prélevée.

Le Graphique 9 ci-dessous permet de constater que les communes qui ont été les plus grandes bénéficiaires des versements du fonds en 2009 sont celles de plus de 10 000 habitants, à hauteur de 95 % des sommes dévolues.

Graphique 9 : Répartition des versements du FSRIF en 2009 (en M€)



Source : Traitement Mission, à partir des données DGCL.

⁸² Le potentiel financier par habitant de la commune à hauteur de 55 %, la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune pour 15 %, la proportion de bénéficiaires d'APL pour 20 % et le revenu par habitant pour 10 %.

⁸³ Egale en 2009 à 24,81 pour les communes de 10 000 habitants et plus et à 22,09 pour les communes de 5 000 à 9 999 habitants.

⁸⁴ Cette garantie correspond, comme pour la DSU, à une garantie de sortie non renouvelable allouée aux communes rendues inéligibles par le jeu du classement en fonction de leur indice synthétique. Le montant de la garantie est égal à 50 % de l'attribution perçue l'année précédente au titre de l'éligibilité au FSRIF.

Annexe VII

Le nombre total de communes bénéficiant du FSRIF est par ailleurs assez faible, autour de 125 pour celles de plus de 10 000 habitants, 20 pour celles comptant entre 5 000 et 10 000 habitants. Ce phénomène est largement induit par le fait que les communes de plus de 10 000 habitants regroupent l'essentiel des habitants de la région Île-de-France⁸⁵.

Tableau 23 : Répartition des ressources du FSRIF en 2009

	Communes < 10 000 habitants	Communes > 10 000 habitants
En nombre de communes	20	125
En montants (M€)	6	175

Source : DGCL.

1.3.2.3. Les droits de mutation perçus par les communes faisaient également l'objet d'un mécanisme de péréquation (le FDPTA⁸⁶)

En matière de droits de mutation, les communes perçoivent une taxe additionnelle au taux de 1,20 %⁸⁷ qui s'ajoute aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière dus lors des mutations à titre onéreux d'immeubles, de fonds de commerce ou de droit au bail.

Pour les seules communes de moins de 5 000 habitants qui ne présentent pas un caractère touristique, cette taxe additionnelle est versée à un fonds de péréquation départemental de péréquation des taxes additionnelles (FDPTA). Le volume national de l'ensemble des FDPTA atteignait 681 M€ en 2008. Les ressources de ce fonds sont réparties entre ces communes par le préfet, suivant un barème établi par le conseil général. Ce barème doit tenir compte⁸⁸, notamment mais de manière non exclusive, du montant des dépenses d'équipement brut⁸⁹, de l'importance de la population et de l'effort fiscal fourni par la population bénéficiaire. Au regard de ce texte, le conseil général est donc libre d'établir le barème de son choix dès lors qu'il s'inscrit dans un processus de réduction des inégalités des communes concernées par la répartition.

⁸⁵ 9,8 millions d'habitants pour les communes de plus de 10 000 habitants contre 0,78 million d'habitants pour celles situées entre 5 000 et 10 000 habitants, en 2009.

⁸⁶ Les fonds de péréquation des taxes additionnelles sont régis par l'art. 1595 bis du Code général des impôts.

⁸⁷ L'article 1584 du Code général des impôts prévoit qu'il est perçu au profit des communes de plus de 5 000 habitants et des communes classées dont la population est inférieure à ce seuil une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux.

⁸⁸ Ces critères ont été fixés par la loi du 14 avril 2006. Le texte faisait antérieurement référence à « l'importance de la population, des charges de voirie de la commune, de la valeur du centime, du pourcentage officiel de sinistre et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire ». Les notions de pourcentage officiel de sinistre et de valeur du centime ont été jugées obsolètes par le législateur. Par ailleurs, le critère des charges de voirie de la commune étant déjà présent dans la notion de dépenses d'équipement brut, le législateur l'a également supprimé.

⁸⁹ Les dépenses d'équipement brut sont définies au e) du I de l'article R. 2313-2 du Code général des collectivités territoriales comme comprenant les acquisitions de biens meubles et immeubles, les travaux en cours, les immobilisations incorporelles, les travaux d'investissement en régie et les opérations pour compte de tiers.

1.4. Les inégalités de pouvoir d'achat des collectivités ont décliné ces dernières années, sous l'effet principal des dotations budgétaires

1.4.1. La mesure du taux de correction des inégalités proposée par le Commissariat au Plan a été retenue par l'État pour évaluer l'effet péréquateur de ses dotations aux collectivités

Chaque année, le projet de loi de finances propose une mesure de l'effet péréquateur des dotations de l'État aux collectivités⁹⁰ et des mécanismes de péréquation horizontale. Cette mesure repose sur la méthode développée par le Commissariat au Plan en 2004⁹¹. Cette méthode part de l'idée que l'efficacité des mécanismes de péréquation ne peut se contenter de mesurer le niveau de réduction des inégalités de ressources entre les collectivités, elle doit également intégrer la part des recettes destinée à couvrir des charges liées à des compétences obligatoires. L'objectif de la méthode est donc de déterminer le « pouvoir d'achat »⁹² des collectivités et de comparer les situations avant et après mise en œuvre de la péréquation, pour évaluer l'efficacité du mécanisme étudié.

En premier lieu, il s'agit d'une méthode **globale**, du fait de la multiplicité des mécanismes de péréquation. Selon cette méthode, la performance de la péréquation est mesurée par le taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat imputable aux différents mécanismes de péréquation verticaux et horizontaux. La méthode consiste donc à comparer le pouvoir d'achat des collectivités avant (pouvoir d'achat « fiscal ») et après transfert (pouvoir d'achat « financier »). Les inégalités sont évaluées en comparant le pouvoir d'achat des collectivités rapporté à leur population. Leur ampleur est mesurée le plus souvent par le « coefficient de Gini »⁹³.

Encadré 10 : Mode de détermination du pouvoir d'achat fiscal ou financier

$$\text{Pouvoir d'achat fiscal (ou financier)} = \frac{\text{Potentiel fiscal (ou financier)}}{\text{Indicateur de charges}}$$

(données fiscales et budgétaires réelles)

(modélisation économétrique des dépenses locales)

⁹⁰ Dans le jaune intitulé *Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales*.

⁹¹ Rapport de Guy Gilbert et Alain Guengant – *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales* – Commissariat général au Plan, 2004.

⁹² Le pouvoir d'achat est calculé comme le rapport entre le potentiel fiscal (ou financier) et un indicateur de charges, déterminé économétriquement à partir d'une modélisation des dépenses des collectivités. Il s'agit donc d'un indicateur du coût pour l'usager de la fourniture des services publics locaux. Il est évalué indirectement *via* différents critères, démographiques, sociaux, économiques et géographiques, censés exercer une influence sur les dépenses des collectivités et contribuer ainsi à la formation des inégalités.

⁹³ L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

En deuxième lieu, il s'agit d'une méthode **catégorielle** (par catégorie de collectivités et par dotation) afin d'apprécier la performance redistributive intrinsèque de chaque mécanisme. En effet, une analyse catégorielle permet à la fois d'apprécier la dispersion des résultats de la péréquation mais aussi d'identifier l'origine du résultat « moyen ». Pour ce faire, une décomposition catégorielle par strate démographique est appliquée. L'effet péréquateur propre à chaque dotation ou fonds est pour sa part dégagé grâce à une méthode de décomposition qui s'inspire de celle proposée en 1977 par M. Nanak Kakwani pour analyser la progressivité de l'impôt sur le revenu⁹⁴. Cet effet est considéré comme neutre, progressif (si l'indice d'inégalité décroît) ou dégressif (quand il augmente). La performance péréquatrice de chaque dotation peut ainsi être décomposée entre un « effet volume », lié aux montants des crédits mis en répartition, et un « effet barème » qui reflète l'adéquation des critères à la réduction des différences de pouvoir d'achat.

En dernier lieu, il s'agit d'une méthode **individuelle** pour appréhender le degré d'homogénéité des résultats de la péréquation. La mesure individuelle des inégalités est notamment réalisée en appréciant l'écart par rapport à la moyenne des collectivités comparables. Le calcul du taux individuel de correction peut-être réalisé globalement ou pour chaque composante du système de péréquation.

Cette spécialisation de l'indicateur sur la péréquation verticale a conduit les professeurs Gilbert et Guengant à construire une autre méthode destinée à mesurer le rôle péréquateur de l'intercommunalité, à partir d'un échantillon diversifié de douze communautés⁹⁵. Cette seconde méthode part d'un premier constat que les péréquations locales reposent majoritairement sur des critères de ressources (potentiel fiscal) et très peu sur des critères de charges. Le second constat de départ est celui que l'État et les communautés utilisent des concepts de potentiel fiscal différents. Ces constats conduisent à la conclusion que les politiques de péréquation nationale et intercommunales sont concurrentes et perdent en efficacité consolidée.

1.4.2. La performance intrinsèque des mécanismes de péréquation est globalement bonne, même si l'effet véritablement péréquateur provient majoritairement des dotations verticales compensatrices

A l'exception des versements de DGF correspondants à des garanties de ressources fiscales (par exemple depuis 2003 la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle), les montants versés au titre de la DGF exercent plutôt un effet péréquateur.

Le taux de correction des inégalités dépend cependant de deux facteurs distincts : le volume de la dotation et son mode d'attribution plus ou moins péréquateur. La performance de la péréquation⁹⁶ de chaque dotation peut ainsi être décomposée entre un effet **intensif** qui reflète l'adéquation des critères de modulation à la réduction des différences de pouvoir d'achat et un effet **extensif** lié aux montants importants des crédits mis en répartition :

- ♦ l'effet est ainsi **intensif** lorsque les versements sont effectués en fonction de critères de ressources ou de charges comme c'est par exemple le cas de la dotation nationale de péréquation (DNP) ;

⁹⁴ Kakwani N.C. (1977) "Measurement of Tax Progressivity : an International Comparison", *The Economic Journal*.

⁹⁵ Source : Assemblée des Communautés de France (ADCF) - *Le rôle péréquateur de l'intercommunalité : effets redistributifs entre communes au sein des communautés* – octobre 2008.

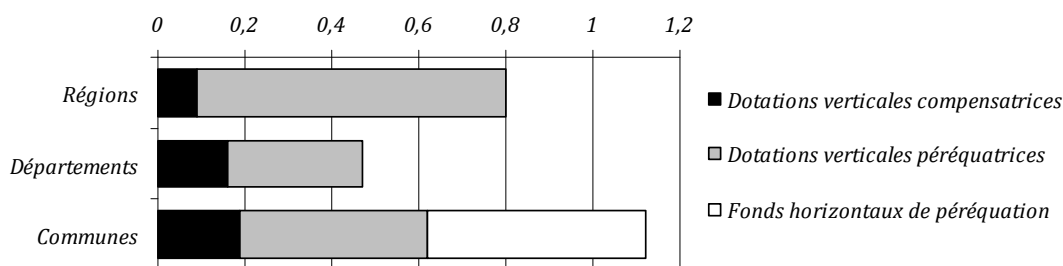
⁹⁶ Source : « Evaluation des effets péréquateurs des concours financiers de l'État aux collectivités locales » des professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant.

Annexe VII

- ♦ il est en revanche **extensif** lorsque les dotations sont versées à toutes les collectivités d'une même strate, ce qui est le cas d'une partie de la part forfaitaire de la DGF, tout particulièrement d'anciennes dotations de péréquation intégrées à titre de garantie mais aussi, à moindre échelle, des montants attribués selon des critères physiques (population, superficie).

L'étude du Graphique 10 ci-dessous illustre la performance péréquatrice intrinsèque plus élevée des dotations de péréquation. La dotation de péréquation des régions (0,71) était en 2006 la dotation la plus efficace, suivie de la DNP versée aux communes (0,60), dont le mécanisme est exposé dans l'Encadré 11 ci-dessous.

Graphique 10 : Performance péréquatrice intrinsèque des dotations verticales et fonds horizontaux en 2006, par type de collectivité (Indice de Kakwani)



Source : Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales. Professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert.

Encadré 11 : La dotation nationale de péréquation (700 M€ en 2009) est versée aux communes selon plusieurs parts

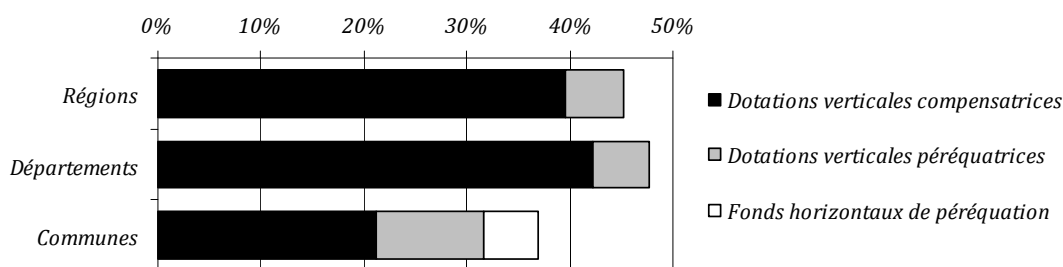
- ♦ une part principale est versée aux communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 105 % du potentiel financier moyen par habitant des communes du même groupe et dont l'effort fiscal sur les ménages est supérieur à la moyenne des communes de la strate ;
- ♦ une part est versée aux communes d'au moins 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur de 15 % au potentiel financier moyen par habitant des communes du même groupe et dont l'effort fiscal est supérieur à 90 % de l'effort fiscal moyen ;
- ♦ une majoration est attribuée aux communes de plus de 200 000 habitants éligibles à la part principale en fonction de la population et de l'écart entre potentiel fiscal moyen par habitant de la TP nationale et celui de la commune.

Au final, les dotations compensatrices réduisent plus fortement les inégalités⁹⁷ que les dotations à vocation péréquatrice en raison de leur volume important, qui compense leur faible efficacité péréquatrice intrinsèque.

⁹⁷ Mesurées par les professeurs Gilbert et Guengant sous la forme d'un « taux de correction des inégalités ».

Annexe VII

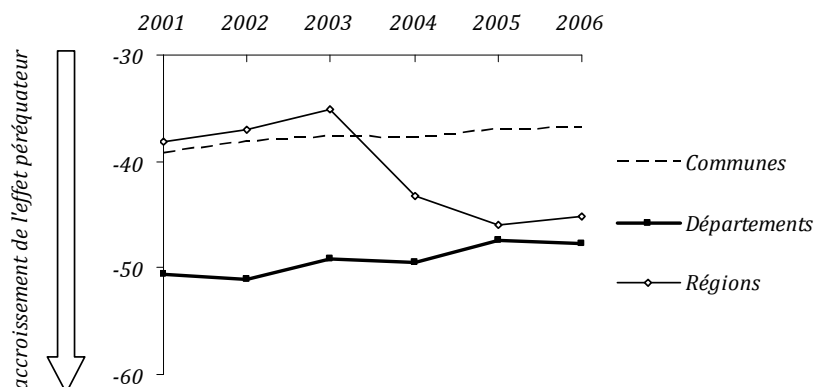
Graphique 11 : Effets péréquateurs normés des dotations verticales et fonds horizontaux en 2006, par type de collectivité



Source : Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales. Professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert.

Les travaux des professeurs Gilbert et Guengant mettent en évidence un recul du pouvoir péréquisiteur de l'ensemble des dotations comme le montre le Graphique 12 ci-dessous. Ainsi, pour les communes, cet effet a diminué de plus de 2 points entre 2001 et 2006, de 3 points pour les départements sur la même période. Seules les régions ont connu une nette augmentation de cet effet, en hausse de 7 points sur ces cinq années.

Graphique 12 : Evolution de l'efficacité des mécanismes verticaux et horizontaux de péréquation, de 2001 à 2006 (effet péréquisiteur normé, en %)



Source : Jaune budgétaire pour 2010 - Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales

Plus précisément :

- ◆ l'effet péréquisiteur des dotations verticales communales a été en net recul sur la période 2001 à 2006. Pour les communes, le recul de la performance péréquatrice des dotations provient de l'augmentation ces dernières années du nombre et du poids des dotations de compensation⁹⁸. En revanche, la performance des dotations expressément péréquatrices, principalement celles comprises dans la DGF⁹⁹, progresse significativement (+ 2 points sur la période étudiée).

⁹⁸ Intégration de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle dans la dotation forfaitaire en 2004.

⁹⁹ Dotation d'intercommunalité, dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, etc.

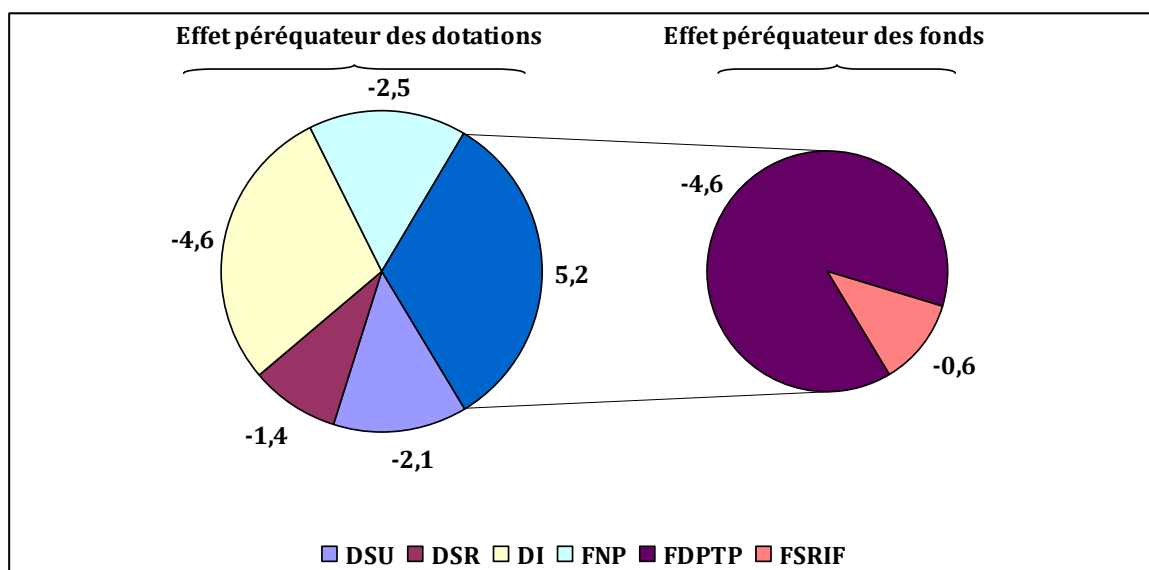
Annexe VII

- ◆ moins marqué, ce phénomène a également été constaté pour les départements sur la même période. L'intégration d'une part substantielle de la dotation générale de décentralisation (DGD) dans la DGF en 2004 et l'augmentation du volume des compensations fiscales¹⁰⁰ ont réduit sur la période l'effet péréquateur des dotations compensatrices. Le renversement de tendance à partir de 2005 provient de la création de la DPU et de la DFM, à l'effet péréquateur élevé.
- ◆ les régions ont en revanche connu une hausse notable de la performance péréquatrice de leurs dotations verticales sur ces mêmes années. Depuis 2001, on peut noter pour les régions une amélioration sensible de l'efficacité de la péréquation, toutes dotations confondues¹⁰¹. La légère baisse, sur la période, de l'effet correcteur des dotations péréquatrices provient de la suppression en 2004 du FCDR et de son remplacement par la dotation de péréquation.

1.4.3. Le volume et les effets de la péréquation horizontale étaient, avant la réforme de la taxe professionnelle, de moindre ampleur et limités au secteur communal et intercommunal

Au sein des dotations communales verticales et horizontales qui poursuivent un objectif expressément péréquateur, les FDPTP et le FSRIF représentaient en 2006 un des éléments essentiels de correction des inégalités, avec un effet correcteur total de 5 % sur 16 %.

Graphique 13 : Evaluation, en 2006, de l'effet péréquateur des dotations et des fonds au niveau communal



Source : *Jaune budgétaire pour 2010 – Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales*

A l'étude de ces deux derniers mécanismes, il convient cependant d'ajouter celle des fonds de péréquation des taxes additionnelles (FDPTA), dont les performances intrinsèques et l'effet péréquateur n'ont à ce jour jamais été mesurés, en dépit de leur important volume financier.

¹⁰⁰ Intégration de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et incorporation de la dotation impôts ménages dans la dotation forfaitaire..

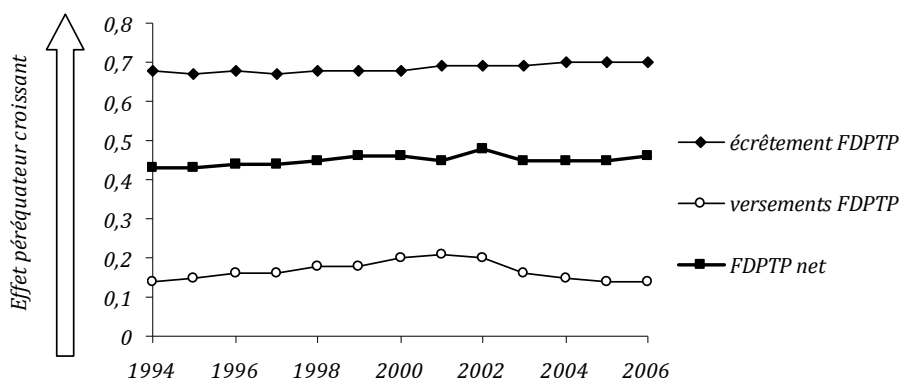
¹⁰¹ -40 % en 2006 contre -32 % en 2001.

1.4.3.1. Les FDPTP ont une efficacité péréquatrice limitée en raison de versements insuffisamment ciblés

Pour apprécier la portée péréquatrice des FDPTP, il est nécessaire de faire le solde par collectivité des écrêtements et des versements. Les résultats de l'étude, conduite par les professeurs Gilbert et Guengant sur la période 2002 à 2006, synthétisés dans le Graphique 14 ci-dessous, mettent en évidence le poids déterminant des écrêtements dans les effets péréquateurs des FDPTP.

Les écrêtements de bases excédentaires ne font en effet l'objet d'aucun plafonnement, ce qui explique leur efficacité péréquatrice, même si cette dernière est réduite par les règles limitant la progression des prélèvements sur certains EPCI.

Graphique 14 : Performances péréquatrices intrinsèques des FDPTP (indice de Kakwani)



Source : Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales. – Professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert.

Les versements ont en revanche une efficacité péréquatrice bien plus faible à moins de 0,20 pour quatre raisons principales :

- ◆ ils bénéficient de manière obligatoire aux communes concernées dans une logique de compensation indépendante de leur niveau de richesse ;
- ◆ ils bénéficient ensuite, de manière également obligatoire, aux EPCI prélevés dans une double logique de compensation et de promotion de l'intercommunalité ;
- ◆ leur montant dépend de l'importance des établissements exceptionnels présents sur le territoire départemental sans lien avec le niveau de richesse de ce dernier¹⁰². Ils sont en outre très concentrés sur certains départements sans que là encore l'importance des montants à répartir n'ait de lien avec le niveau de richesses des territoires¹⁰³ ;
- ◆ ils sont enfin répartis par les conseils généraux selon des modalités très variables, peu encadrées par la loi, ce qui entraîne des pratiques très diverses dont la pertinence a pu faire l'objet de critiques¹⁰⁴.

En 2008, à partir de l'exploitation de données estimatives fournies par la DGCL, il apparaît que dans près d'un département sur trois, plus de neuf communes sur dix bénéficiaient d'un versement du FDPTP (ce chiffre atteignant même 100 % dans quatre départements).

¹⁰² En 2008, huit départements n'avaient pas d'établissements exceptionnels sur leur territoire (source : données DGCL).

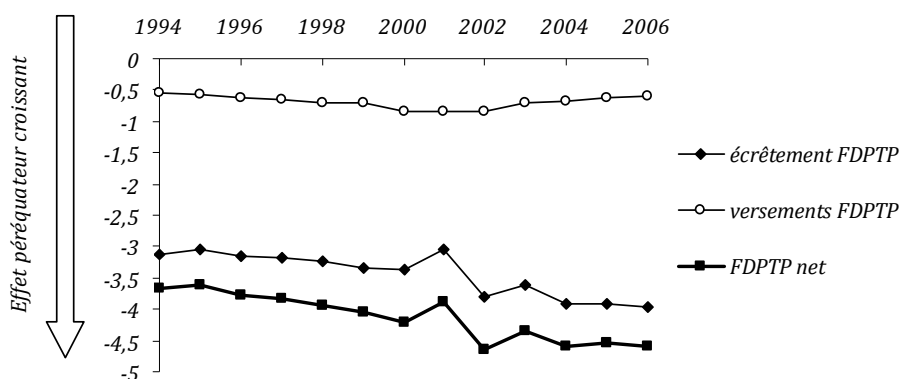
¹⁰³ En 2008, le montant moyen des ressources des FDPTP par habitant s'élevait à 11 €. Ce montant s'établissait respectivement à 64 et à 82 € par habitant dans les deux départements les mieux dotés (source : données DGCL).

¹⁰⁴ Notamment dans le X^{ème} et le XV^{ème} rapport du conseil des impôts ce qui avait conduit le législateur à proposer une réforme de ces fonds (article 40 de la LFR) qui n'a jamais été mise en œuvre.

Annexe VII

Comme exposé ci-dessus, les FDPTP bénéficient à des communes ou EPCI selon une logique de compensation indépendante de leur niveau de ressources. En outre, ils sont largement répartis sans véritable ciblage et ont fait l'objet d'aménagements favorables aux intercommunalités qui dégradent encore leur performance péréquatrice. Ils contribuaient en 2006 à hauteur de près de 5 % à la réduction des écarts de ressources entre les communes, résultat stable depuis 2002. Ce résultat était essentiellement dû aux écrêtements réalisés sur les établissements exceptionnels.

Graphique 15 : Effets péréquateurs normés des FDPTP



Source : Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales. - Professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert.

Les deux FCNA ont un rôle très faiblement péréquateur

Pour le FCNA de Roissy, le montant moyen du versement par habitant se situait en 2007 à 20 €, ce qui a généré une augmentation de près de 3 % du potentiel financier par habitant des communes bénéficiaires du versement. L'impact du fonds, bien que peu élevé, était donc sensible et concernait essentiellement des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à celui de la région Île-de-France.

En revanche, pour le FCNA d'Orly, cet impact était beaucoup plus faible, de l'ordre de 6 € par habitant des communes bénéficiaires du versement. Par ailleurs, les répartitions effectuées par le FCNA d'Orly portaient sur une proportion plus forte de communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen de la région Île-de-France. Ces éléments permettent de conclure au faible niveau de redistribution des FCNA, notamment celui d'Orly, leur finalité essentielle se situant dans une logique plus compensatrice (au regard des nuisances sonores, en dépit de l'absence de fléchage des ressources pour les communes qui en bénéficient) que péréquatrice. Cette logique compensatrice n'était en outre que partielle sur un plan géographique, puisque ce mécanisme n'a jamais été étendu aux autres aéroports français.

Enfin, les ressources de ces fonds n'étaient pas pérennes, puisqu'elles étaient pour une bonne part suspendues annuellement, dans leur principe et dans leur montant, aux décisions du conseil d'administration d'ADP. Les FCNA ne constituent donc pas, à ce jour, un outil susceptible de comporter une forte incidence péréquatrice pour les collectivités qui en bénéficient.

1.4.3.2. Malgré l'objectif ambitieux du mécanisme, l'impact péréquateur du FSRIF reste encore modéré

L'impact financier des prélèvements du FSRIF demeure modéré, puisqu'ils ne font diminuer que de 1 point le rapport écart-type / moyenne du potentiel financier par habitant, qui demeure donc très élevé (95 %).

Tableau 24 : Effet des prélèvements du FSRIF sur le potentiel financier par habitant des communes prélevées en 2009

	Potentiel financier 4 taxes par habitant (population INSEE) avant FSRIF (en €)	Montant par habitant (population INSEE) après 2 ^{ème} prélèvement FSRIF (en €)
Moyenne	3 025	3 110
Ecart-type	2 902	2 951
Ecart-type rapporté à la moyenne	96 %	95 %

Source : Traitement Mission, à partir des données DGCL

Les communes qui ont fait l'objet de prélèvements par le FSRIF en 2009 n'ont vu leur potentiel financier par habitant diminuer que très modestement sous l'effet du mécanisme. Les effets du premier (2,4 % du potentiel financier par habitant en moyenne) et du second prélèvement (0,6 % du potentiel financier par habitant en moyenne) sont très faiblement péréquateurs. Cette situation est générée par une forte concentration au niveau des communes et EPCI qui versent les prélèvements. Ainsi, sur les 1 281 communes de la région Île-de-France, en 2009 seules 6 % étaient prélevées au titre du FSRIF en 2009. Ce faible nombre de contributeurs s'explique notamment par les mécanismes de plafonnement, les seuils élevés d'éligibilité, la forte concentration des richesses. Elle résulte enfin de la faiblesse des prélèvements opérés sur les EPCI¹⁰⁵.

L'effet péréquateur des versements du FSRIF est beaucoup plus sensible qu'en matière de prélèvement, de l'ordre de 261 € par habitant en moyenne pour les communes de plus de 10 000 habitants qui en bénéficient. Ces versements sont totalement proportionnés au potentiel financier par habitant¹⁰⁶.

Le mécanisme de garantie du FSRIF est en revanche, moins corrélé au niveau de ressources des collectivités attributaires, ce qui est logique, la garantie n'étant pas liée au niveau de richesse des communes qui la reçoivent.

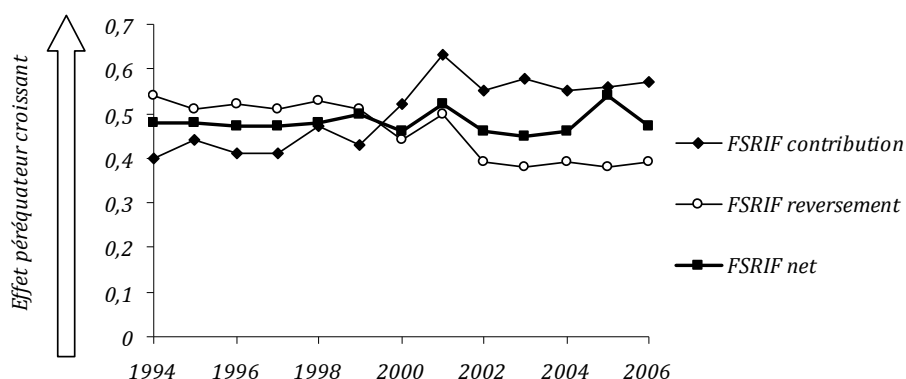
La bonne performance péréquatrice intrinsèque du FSRIF a été soulignée par les professeurs Gilbert et Guengant, notamment pour ce qui concerne les contributions au fonds, celles-ci se situant à 0,6 en 2006. La performance globale se situe à un niveau moins élevé (0,5) en raison de la performance plus faible des versements, estimée à 0,4. Elle reste cependant plus élevée que celle des autres fonds et dotations de péréquation qui ne se situait qu'à 0,4 en 2006.

¹⁰⁵ Ce faible niveau de prélèvement sur les EPCI a par ailleurs pu générer des phénomènes de création de structures intercommunales à seule fin d'échapper aux prélèvements du FSRIF.

¹⁰⁶ Soit 35 % du potentiel financier par habitant avant versement pour les communes de plus de 10 000 habitants, 46 % pour les autres.

Annexe VII

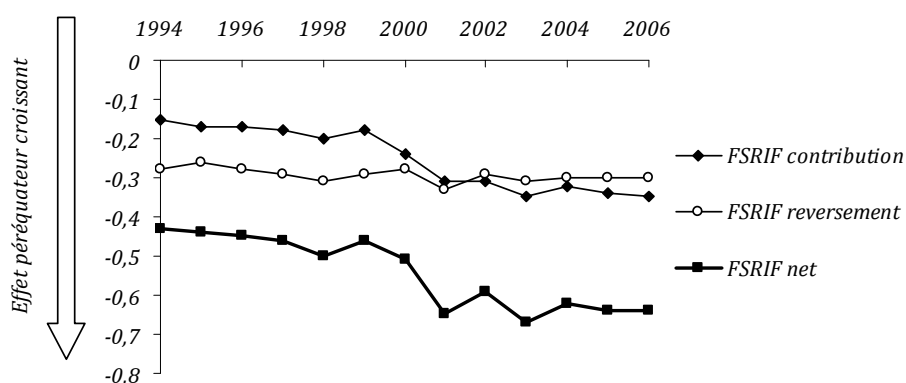
Graphique 16 : Performances péréquatrices intrinsèques du FSRIF (indice de Kakwani)



Source : Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales - Professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert.

En dépit de cette performance péréquatrice intrinsèque élevée, l'effet réellement péréquateur du fonds reste modéré, puisque le taux de correction des inégalités calculé par les professeurs Gilbert et Guengant n'était que de - 0,6 % en 2006, niveau assez stable depuis 2001.

Graphique 17 : Effets péréquateurs normés du FSRIF



Source : Indicateurs de performance de la péréquation entre collectivités territoriales - Professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert.

La mission a également pu constater la faiblesse de l'effet redistributeur du fonds : l'écart-type rapporté à la moyenne après mécanismes de prélèvements et de versements du FSRIF n'est réduit que de 2,2 points. Cette faiblesse est illustrée par la corrélation proche de l'unité entre les potentiels financiers de la région avant et après mécanisme du FSRIF (voir Tableau 25 ci-dessous).

En dépit de l'existence de ce fonds, les écarts de richesse demeuraient donc particulièrement élevés en 2009 dans la région Île-de-France, comme en témoignent dans ce même tableau les extrêmes en matière de potentiels financiers après effet du FSRIF, qui se situent dans un rapport allant de 1 à 67.

Tableau 25 : Effet redistributeur du FSRIF sur les communes en 2009 (prélèvements et versements)

	Avant effet du FSRIF	Après effet du FSRIF
Potentiel financier moyen par habitant (€)	911	911
Ecart-type (€)	908	888

Annexe VII

	Avant effet du FSRIF	Après effet du FSRIF
Ecart-type rapporté à la moyenne	100 %	98 %
Corrélation avant/après effets du FSRIF	0,99959	
1 ^{er} quartile (€)	579	579
2 ^{ème} quartile (€)	764	770
3 ^{ème} quartile (€)	991	1 004
4 ^{ème} quartile (€)	20 645	20 356
Plus faible potentiel financier par habitant (€)	302	302
Plus fort potentiel financier par habitant (€)	20 645	20 356

Source : Traitement mission à partir des données DGCL.

1.4.3.3. L'effet péréquateur des EPCI, bien que n'ayant pas encore fait l'objet d'une évaluation généralisée, semble réel

L'effet péréquateur des intercommunalités est souligné de plusieurs manières¹⁰⁷ :

- ◆ le développement de l'intercommunalité permet théoriquement, par la mutualisation des ressources et des charges entre les communes membres des groupements, d'améliorer la répartition des services rendus à la population ;
- ◆ le versement de la dotation de solidarité communautaire (DSC) est susceptible de favoriser la redistribution des richesses entre les communes membres¹⁰⁸ ;
- ◆ la dotation d'intercommunalité est répartie pour 70 % de son montant sur la base des écarts de potentiels fiscaux par rapport à la moyenne.

Le rapport d'octobre 2008 des professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant sur le rôle péréquateur de l'intercommunalité¹⁰⁹, bien que réalisé sur la base de l'examen d'un petit nombre d'intercommunalités, a permis d'illustrer ces différents effets péréquateurs pour douze communautés¹¹⁰ à fiscalité unique sur la période 1993-2004. Ce document souligne la force mais aussi la dispersion du caractère péréquateur des dispositifs de mutualisation et de redistribution intracommunautaires.

Selon cette étude, les inégalités de potentiel fiscal par habitant ont été réduites en moyenne de 50 % dans les communautés d'agglomération et aux alentours de 25 % dans les communautés de communes, avec une forte disparité de la performance péréquatrice, allant du simple au double dans les communautés d'agglomération, du simple au décuple dans les communautés de communes. Par ailleurs, le rapport souligne l'importance de la « redistribution indirecte » générée par la répartition des services communautaires, qui représente 35 à 45 % de la péréquation totale¹¹¹, son importance dépendant évidemment de l'étendue des compétences transférées et de la répartition géographique des bénéficiaires et des financeurs des services communautaires.

Cette analyse favorable de l'effet péréquateur de l'intercommunalité reste tempérée par le fait que les politiques de péréquation nationale et intercommunale peuvent agir en sens contraires, les concours péréquateurs de l'État incluant bien plus fréquemment des critères de charges que les péréquations locales qui reposent majoritairement sur des critères de ressources (potentiel fiscal).

¹⁰⁷ *Source* : rapport de l'Observatoire des finances locales pour 2009, page 230.

¹⁰⁸ Une étude de l'Assemblée des districts et communautés de France (AdCF), réalisée en 2006 après de communautés d'agglomération démontre que 83 % d'entre elles avaient mis en place une DSC dont le produit était évalué à 546 M€, soit 30 € par habitant.

¹⁰⁹ *Effets redistributifs entre communes au sein des communautés* - notes territoriales de l'AdCF.

¹¹⁰ Sept communautés d'agglomération et cinq communautés de communes.

¹¹¹ Les auteurs du rapport mettent cependant en garde sur l'exactitude de ces chiffres, du fait de la difficulté méthodologique à évaluer ce type d'effet indirect.

Annexe VII

Cet effet péréquateur est également amoindri concernant les EPCI à TPU, qui n'entrent pas dans le champ du mécanisme d'écrêtement des FDPTP, pourtant considéré comme particulièrement péréquateur au regard des études des professeurs Gilbert et Guengant¹¹².

1.4.3.4. Le rôle péréquateur des fonds structurels européens FEDER et des subventions départementales n'est pas mesuré à ce jour

M. Manuel Aeschlimann, dans son rapport à l'Assemblée Nationale sur *l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales*¹¹³ souligne l'effet nécessairement péréquateur de la distribution discrétionnaire de subventions départementales aux communes dont les ressources sont trop limitées pour mener certaines opérations d'investissement. Il en est de même de la répartition des fonds structurels européens FEDER entre régions, dont le montant alloué par habitant se situera entre 42 € et 512 € selon les régions, sur la période 2007 à 2013. Les caractères discrétionnaires et pluriannuels de ces versements, alliés à la difficulté d'obtenir des données fiables, ne permettent cependant pas de juger de l'effet réellement péréquateur de ces transferts.

¹¹² Le prélèvement des EPCI aux FDPTP est calculé en fonction de l'assiette de TP constatée lors de la mise en place de la TPU. La croissance des bases constatée depuis l'instauration de la TPU n'entre donc pas dans le champ de la péréquation horizontale.

¹¹³ Rapport en date du 25 juin 2009.

2. La réforme de la taxe professionnelle doit permettre de donner un nouvel élan à la péréquation dans les finances locales

2.1. La progression de l'effet péréquateur des dispositifs existants n'est plus suffisante pour réduire significativement les inégalités de pouvoir d'achat entre collectivités

2.1.1. L'augmentation de la péréquation verticale depuis 2004 n'a été rendue possible que grâce au rythme de progression soutenu de la DGF

La péréquation a été introduite dans la DGF suite à la suppression ou à la réduction d'impôts locaux. Si ces anciennes ressources fiscales ont d'abord été reconstituées dans une logique de compensation, cette dernière a progressivement place à une logique de péréquation. La « péréquation s'est ainsi adossée à la compensation »¹¹⁴. La réforme de la DGF intervenue en 2004 et 2005 a poursuivi cette évolution en dégageant de manière pérenne des ressources pour alimenter la péréquation¹¹⁵.

En outre, la part péréquatrice des dotations verticales a été complétée par le transfert de fonds de péréquation horizontaux au sein des dotations verticales¹¹⁶. L'évolution de 2004 a en effet porté le volume global de la DGF de 19 à 36 Md€¹¹⁷. Cette extension du périmètre de la DGF a permis, par le jeu de l'évolution différenciée de ses composantes, de faire significativement progresser les dotations de péréquation grâce aux marges dégagées par la moindre progression de la dotation forfaitaire (et tout particulièrement celle de système de garanties, comme la dotation de compensation de la part salaires de la TP).

L'efficacité péréquatrice globale de la DGF a dès lors été d'autant plus puissante qu'elle a connu une progression dynamique grâce à des règles d'indexation plus favorables que celles appliquées aux autres composantes du budget de l'État, comme exposé dans l'Encadré 12 ci-dessous.

Encadré 12 : La dynamique des concours de l'État aux collectivités territoriales

Le principe d'une contractualisation pluriannuelle des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales existe depuis 1996 :

- ◆ 1996 – 1998 : le pacte de stabilité financière assure aux collectivités une indexation sur l'inflation de leurs dotations sous plafond (dont la DGF) ;
- ◆ 1999 – 2007 : le contrat de croissance et de solidarité prévoit d'indexer les dotations sous enveloppes sur l'inflation majorée d'une fraction de la hausse du PIB de l'année précédente (20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % à partir de 2001) ;
- ◆ à partir de 2008 : un contrat de stabilité limite l'évolution des dotations sous plafond à l'inflation et le périmètre de l'enveloppe normée est progressivement élargie.

¹¹⁴ Source : *Evaluation des effets péréquateurs des concours financiers de l'État aux collectivités locales* des professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant.

¹¹⁵ Le mécanisme a consisté à garantir une évolution annuelle de la part forfaitaire moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence majorant chaque année les sommes consacrées à la péréquation.

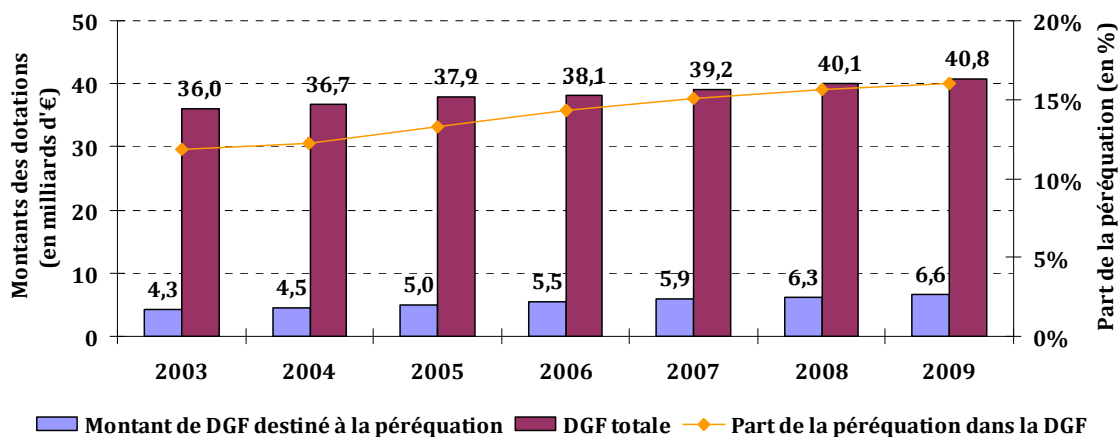
¹¹⁶ Le fonds national de péréquation, la dotation de développement rural et le fonds de correction des déséquilibres régionaux intègrent ainsi la DGF en 2004.

¹¹⁷ En 2004, ont été intégrés à la DGF la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle (8,8 Md€) ainsi que 95 % de la dotation générale de décentralisation (5,7 Md€), la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et des droits de mutation à titre onéreux (1,9 Md€), le fonds national de péréquation et la compensation de la baisse de dotation de compensation de la taxe professionnelle (0,8 Md€) et le fonds de correction des déséquilibres régionaux (0,1 Md€).

Annexe VII

Au total, la part des dotations de péréquation au sein de la DGF est passée entre 2004 et 2009 de 4,5 Md€ à 6,6 Md€ (soit de 12 % à 16 % de la DGF).

Graphique 18 : Evolution de la part consacrée à la péréquation dans la DGF, en pourcentage et en valeur, de 2003 à 2009



Source : *Jaune budgétaire pour 2010 – Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales.*

2.1.2. Une telle évolution n'est plus compatible avec les objectifs de maîtrise des déficits publics

L'article 36 de la loi de finances pour 2008 a limité à l'inflation l'évolution des dotations sous plafond versées par l'État aux collectivités territoriales. Cette évolution, ainsi que l'extension en 2009 de la norme de dépense à de nouvelles dotations particulièrement dynamiques comme le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), conduisent à une meilleure maîtrise des dotations versées par l'État aux collectivités dont plusieurs ont dû être gelées ou réduites.

La norme d'évolution globale de la DGF pour 2010 s'établit ainsi à +0,6 %, c'est-à-dire à un niveau moindre que l'inflation, ce qui réduit particulièrement la croissance de la part forfaitaire en raison de la progression mécanique de la dotation de base liée au nouveau recensement.

Les normes de progression très rigoureuses annoncées pour la période 2010-2013 dans le programme de stabilité transmis à la Commission Européenne en janvier 2010 ne permettent pas d'envisager de nouvelles marges de manœuvre pour poursuivre l'accroissement des dotations de péréquation sur le rythme enregistré ces dernières années.

Qu'elle soit assise sur l'inflation (comme c'est le cas aujourd'hui) ou sur la croissance économique (comme il y a quelques années), l'évolution de la DGF est contrainte dès que les conditions économiques se dégradent. Ceci explique que l'alimentation financière des dispositifs de péréquation n'est assurée, depuis 2007, que par une ponction sur le complément de garantie des communes¹¹⁸.

Dans ce contexte de maîtrise de l'évolution de la DGF, la progression de la péréquation verticale est donc vouée à se ralentir. La progression de la péréquation ne pourra de ce fait résulter que d'une amélioration des outils de péréquation verticale existants¹¹⁹ et surtout d'un développement réel de la péréquation horizontale.

¹¹⁸ Depuis deux ans, le complément de garantie est écarté de 2 % au profit de la DSU et de la DSR. *Source* : rapport d'information du Sénat en date du 23 février 2010, page 19.

¹¹⁹ Sujet sur lequel la DGCL et le comité des finances locales vont mener une étude au cours des deux années à venir et qui ne sera de ce fait pas traité par la mission dans le cadre du présent rapport.

2.2. Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, la péréquation horizontale est le système qui présente le plus grand potentiel de réduction des inégalités entre collectivités

La répartition de la taxe professionnelle était à l'origine de l'essentiel des disparités de ressources fiscales entre les collectivités, notamment au niveau communal. Sa suppression va générer une nouvelle carte d'allocation des ressources fiscales, qui sera plus inégalitaire dans certains cas (voir *infra*). A court terme, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) vont annuler l'impact négatif de cette nouvelle distribution des ressources fiscales. En revanche, à moyen et long terme, l'effet amortisseur de ces deux fonds doit s'amoinrir (leur valeur étant constante dans le temps selon la loi de finances pour 2010), ce qui nécessitera en parallèle la montée en puissance de mécanismes efficaces de péréquation.

Cet aspect n'a d'ailleurs pas été ignoré par le Conseil Constitutionnel qui, saisi sur le principe de la constitutionnalité de la loi de finances pour 2010, a confirmé que les ressources propres des collectivités territoriales peuvent, au même titre qu'une dotation de l'Etat, permettre le respect du principe d'accroissement de la péréquation posé par l'article 72-2 de la constitution.

Ce mode de financement de la péréquation, outre le fait qu'il permettra de pallier le ralentissement déjà constaté et à venir de l'effet de la péréquation verticale, est cohérent au regard de la structure de financement des collectivités locales, qui repose essentiellement sur leurs ressources propres, comme prévu par le principe également constitutionnel d'autonomie financière. Il est en effet logique qu'une péréquation soit opérée « à la source », c'est-à-dire par prélèvement sur les produits fiscaux des collectivités, dès lors que ceux-ci constituent une part substantielle de leurs ressources. Ce mode de prélèvement présente également, du fait de son immédiateté, l'avantage de la lisibilité, contrairement à la péréquation verticale, fréquemment objet de critiques pour son extrême complexité¹²⁰.

2.3. Pour autant, les collectivités territoriales sont soucieuses de ne pas perdre de ressources à court terme, ce qui rend d'utilisation délicate les dispositifs de péréquation sur stock

2.3.1. Les mécanismes de péréquation sur flux permettent de concilier les objectifs de garantie et de péréquation

La réforme a été décidée sur la base d'une logique de garantie, le principe étant qu'aucune collectivité ne doit être perdante en 2011 et au-delà (cf. annexe VI – effet de la réforme sur les ressources des collectivités locales). Ce principe de garantie de ressources comporte le risque de laisser perdurer des inégalités de ressources préexistantes. Par ailleurs, il a été mentionné le fait que la réforme opère une nouvelle répartition de la richesse fiscale, qui accroît dans certains cas les inégalités entre collectivités. Ces deux motifs justifient que la réforme soit accompagnée d'une mécanique de péréquation.

¹²⁰ Cf. sur ce point le rapport d'information du Sénat en date du 23 février 2010 qui fait état du « manque de lisibilité des dispositifs de péréquation verticale », page 17.

Annexe VII

Le moyen de concilier les objectifs de garantie et de péréquation réside dans la mise en œuvre d'un système de péréquation sur flux. Ainsi, le « stock » de ressources fiscales de chaque collectivité est préservé. La redistribution des bases fiscales se fait sur le « flux », c'est-à-dire sur la croissance des ressources, dans la limite toutefois d'une juste incitation des collectivités à développer l'activité économique sur leur territoire. Cette logique étale l'effet de la péréquation dans le temps et en limite donc la portée immédiate mais doit permettre dans la durée de rapprocher le niveau de ressources des collectivités tout en leur permettant de conserver une part de la dynamique de leurs ressources afin de pouvoir couvrir le coût des services publics et sa progression.

2.3.2. Concernant le bloc communal, les écarts très importants de ressources fiscales peuvent toutefois justifier une péréquation sur stock

La mise en œuvre de la péréquation sur flux nécessite une dynamique suffisamment forte pour générer une redistribution réelle des ressources. Concernant le bloc communal, cependant, les écarts de ressources sont très importants, du fait de l'extrême concentration de la richesse issue de la taxe professionnelle. Or plus les écarts de richesse sont importants, moins la mise en œuvre d'une péréquation sur flux permet une péréquation suffisamment forte pour y apporter une compensation suffisante. Par ailleurs, contrairement aux départements et aux régions pour lesquels la loi de finances prévoit des mécanismes de péréquation nouveaux, le secteur communal va voir son principal outil de péréquation horizontale (les FDPTP) disparaître. Il est donc nécessaire de proposer un ou plusieurs nouveaux systèmes de péréquation pour le secteur communal, dans le respect à la fois de l'objectif de compensation inhérent à la mise en œuvre de la réforme et de l'exigence de substitution (en termes de volume et d'efficacité péréquatrice) concernant les outils existants qui sont amenés à disparaître ou à évoluer, les FDPTP et le FSRIF.

3. A l'horizon 2015, l'impact des dispositifs de péréquation de la réforme de la taxe professionnelle est limité

Dans le cadre désormais défini par la Constitution, l'impact de la loi de finances pour 2010 portant réforme de la taxe professionnelle et modification du mode de financement des collectivités locales doit être apprécié de deux manières :

- ♦ il implique de mesurer, de manière individuelle puis globale, l'effet péréquisiteur des nouveaux modes de financement des collectivités à compter de 2011 (l'année 2010 devant être considérée comme une année « blanche » puisqu'une garantie totale de ressources est prévue pour les collectivités et les EPCI) ;
- ♦ sous l'angle du dynamisme, il nécessite de valider qu'une telle analyse globale garantit une croissance continue du niveau de réduction des inégalités.

3.1. L'année 2010 reconduit les mécanismes existants

Les FDPTP ont été maintenus dans leur fonctionnement pour la seule année 2010, dans l'attente d'une modification législative à venir. La suppression de la TP rendait impossible, y compris pour 2010, le maintien en l'état des FDPTP. Le mécanisme adopté dans la loi de finances pour 2010¹²¹ prévoit ainsi un prélèvement sur les ressources fiscales des communes et EPCI sur lesquels sont implantés des établissements exceptionnels au profit des FDPTP. Ce prélèvement est égal à la somme des prélèvements opérés et des produits de taxe professionnelle écrêtés au profit de ces fonds en 2009. Puis, chaque FDPTP verse en 2010 à chaque commune ou EPCI à fiscalité propre une attribution minimale (dite « retour prioritaire »)¹²² dont le montant est égal à celui prélevé au titre de l'année 2009 au profit de cette commune ou EPCI sur les ressources de ce fonds. Le solde des ressources du FDPTP est ensuite réparti par le conseil général entre les communes et les EPCI à fiscalité propre éligibles à un reversement du fonds. Le texte ne prévoit donc pas de modalités spécifiques d'allocation de ce reliquat, ce qui confère au conseil général une importante compétence d'attribution, encore amplifiée par le fait qu'il peut, par ailleurs, décider librement d'affecter une fraction de compensation relais perçue par le département en 2010.

Le FSRIF n'est pas modifié en 2010, dans l'attente d'une réforme applicable à compter de 2011. La loi de finances pour 2010 ne modifie pas les modalités de fonctionnement du FSRIF pour l'année 2010. Les éléments nécessaires à la détermination du premier et du second prélèvement, puis des reversements, sont ceux des années N-1 ou N-2.

La situation des autres fonds est hétérogène. Ainsi, la répartition intercommunale de la TP versée par les grandes surfaces¹²³ a été abrogée par la loi de finances pour 2010¹²⁴. Par ailleurs, l'alimentation du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires¹²⁵ (FCNA) a été modifiée par la loi de finances pour 2010 afin de prendre en compte les modifications du régime des FDPTP de la région Île-de-France. Enfin, les FDPTA prévus par l'article 1595 bis du CGI demeurent inchangés.

¹²¹ Article 1648 A du Code général des impôts, dans sa nouvelle version instaurée par la loi de finances pour 2010, article 2.

¹²² Des règles particulières sont par ailleurs prévues en cas de création, modification de périmètre, fusion ou dissolution d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre prenant effet en 2010.

¹²³ Article 1648 AA du Code général des impôts.

¹²⁴ Article 2 de la LF pour 2010.

¹²⁵ Article 1648 AC du Code général des impôts.

3.2. La réforme modifie substantiellement les mécanismes de péréquation horizontale à partir de 2011

3.2.1. La réforme crée des outils de péréquation horizontale pour les départements et les régions sur la base de la CVAE

3.2.1.1. Péréquation sur stock de la CVAE

En 2011 sont créés deux fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (au niveau régional et au niveau départemental). Chaque année, les recettes fiscales des régions et des départements sont diminuées d'un prélèvement au profit de ces fonds, dont le montant est égal au quart des recettes de CVAE perçues. Les sommes ainsi prélevées seront réparties selon des règles spécifiques à chacun de ces fonds.

Encadré 13 : Mode de répartition au sein du fonds départemental de la CVAE¹²⁶

- ◆ 1/3 au prorata de la population de chaque département ;
- ◆ 1/3 au prorata du nombre de bénéficiaires des *minima* sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie de chaque département ;
- ◆ 1/3 au prorata de la longueur de la voirie départementale de chaque département.

Encadré 14 : Mode de répartition au sein du fonds régional de la CVAE¹²⁷

- ◆ 1/3 au prorata de la population de chaque région ;
- ◆ 1/3 au prorata de l'effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle de chaque région ;
- ◆ 1/3 au prorata de la superficie de chaque région, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part le nombre d'habitants de la région et d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions¹²⁸.

3.2.1.2. Péréquation en croissance¹²⁹ de la CVAE

A compter de 2011, il est créé un fonds régional et un fonds départemental de péréquation sur la croissance de la CVAE. A partir de 2012, la moitié de la croissance de CVAE sera prélevée au bénéfice des fonds dans les conditions exposées ci-dessous. Ce dispositif repose sur la conjonction de deux critères : une croissance des ressources supérieure à la moyenne nationale et un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne. La croissance est déterminée, chaque année, par la différence entre le montant de CVAE de l'année considérée et celui de 2011, dans une logique de flux cumulés¹³⁰.

Encadré 15 : Part de CVAE en croissance prélevée par les fonds de péréquation

Pour une région ou un département *i*.
Si les deux conditions suivantes sont cumulativement réalisées :

¹²⁶ Article 1648 AB II du Code général des impôts ; article 78 4.4 de la loi de finances pour 2010.

¹²⁷ Article 1648 AB I du Code général des impôts ; article 78 4.4 de la loi de finances pour 2010.

¹²⁸ Ce plafond a pour effet de limiter l'impact du critère pour les régions dans lesquelles la superficie est très fortement dé-corrélée de la superficie (principalement la Guyane et Limousin).

¹²⁹ Article 1648 AA du Code général des impôts ; article 78 4.3 de la loi de finances pour 2010.

¹³⁰ Dans une logique de flux « non cumulés », l'année de référence aurait été l'année n-1 et non 2011.

Annexe VII

- ◆ potentiel fiscal (régions) ou financier (départements) par habitant supérieur à la moyenne ;
- ◆
$$\left[CVAE_N^i \pm FNGIR_N^i \right] - \left[CVAE_{2011}^i \pm FNGIR_{2011}^i \right] \cdot \frac{CVAE_{N-1}^{national}}{CVAE_{2010}^{national}} > 0$$

Alors, il y a prélèvement de 50 % de cette différence positive

Les ressources des fonds sont ensuite réparties entre les régions (resp. départements) pour lesquelles le potentiel fiscal (resp. financier) par habitant est inférieur à la moyenne. Chaque région ou département ainsi éligible se voit attribuer une part déterminée au prorata du produit de l'écart à cette moyenne par la population de la région, comme exposé dans l'Encadré 16 ci-dessous.

Encadré 16 : Mode de répartition des produits perçus par les fonds

1) Détermination de l'écart à la moyenne

moyenne du potentiel fiscal par habitant de la strate (département ou région)

- moyenne du potentiel fiscal par habitant de la collectivité attributaire

= écart à la moyenne par habitant de la collectivité

2) Détermination de l'écart à la moyenne total de la collectivité

écart à la moyenne par habitant de la collectivité

x population de la collectivité

= écart à la moyenne total de la collectivité

3) Calcul de la part perçue par la collectivité

Ressources du fonds \times $\frac{\text{écart à la moyenne total de la collectivité}}{\text{écart à la moyenne total de toutes les collectivités éligibles}}$

3.2.1.3. Un fonds de péréquation des droits d'enregistrements entre départements est créé

Cette nouvelle structure de péréquation, dont le mode de prélèvement est exposé dans l'Encadré 17 ci-dessous, sera mise en place à compter de 2011¹³¹. Il s'agira d'un mécanisme de prélèvement sur la croissance de la partie immobilière des droits d'enregistrement perçus par chaque département¹³². Ce prélèvement ne sera cependant effectué que si le montant par habitant des droits de l'année est supérieur à 75 % de la moyenne nationale par habitant. Un département dont les droits par habitant sont inférieurs à la moyenne, mais supérieurs à 75 % de cette moyenne, pourra de ce fait faire l'objet du prélèvement, pour peu que ses recettes soient en croissance au regard de l'année précédente.

Encadré 17 : Mode de calcul des prélèvements réalisés au profit du fonds de péréquation

(DED : droits d'enregistrement départementaux)

Si $DED_N - DED_{N-1} > DED_{N-1} \times 2 \cdot \text{taux inflation prévisionnelle PLF de N}$

Alors, existence d'un excédent

Et si $DED_N / hab > 75\% \cdot \text{Moyenne nationale des } DED/hab$

Alors, prélèvement de 50 % de l'excédent

¹³¹ Article 1594 D du Code général des impôts issu de l'article 78, 4.5 de la loi de finances pour 2010.

¹³² Les ressources du fonds n'intègreront pas la taxe départementale additionnelle aux droits de mutation qui porte sur les cessions de biens meubles, dont principalement les fonds de commerces, offices ou droits à bail.

Sinon, néant

L'effet financier de ce mécanisme ne sera pas immédiat car les sommes ne seront prélevées que l'année suivante. Ce prélèvement sera opéré, par douzième, sur la TFPB et la CVAE du département. Les ressources du fonds de péréquation collectées en N-1 seront réparties mécaniquement chaque année entre les départements dont le potentiel financier par habitant N-1 est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, au prorata de l'écart avec ladite moyenne.

3.2.2. Au niveau communal et intercommunal, la péréquation réalisée par les FDPTP est conservée dans son principe et dans son montant

L'article 78 de la loi de finances pour 2010 prévoit que, à compter de l'année 2011 « *seront mis en place, dans chaque département, en remplacement des FDPTP, des systèmes de péréquation des ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale permettant de corriger les inadéquations de la répartition ou de la croissance des ressources entre ces collectivités et établissements publics au regard de l'importance de leurs charges ou de la croissance de ces charges* ».

L'évolution des FDPTP n'est donc pas totalement écrite à ce jour. En revanche, leur existence future est garantie par le fait que l'article 78 prévoit que, sur cette même année 2011, les ressources et les versements des fonds créés en remplacement des FDPTP seront « *d'un montant au moins égal aux montants redistribués en 2010* ».

3.2.2.1. Les ressources des FDPTP resteront figées via les mécanismes de compensation au profit des seules collectivités concernées

Cependant, pour une partie des communes et EPCI, les sommes prélevées et perçues antérieurement à la réforme du fait des FDPTP sont figées dans la DCRTP et le FNGIR du secteur communal. En effet, la DCRTP et le FNGIR prennent partiellement en compte l'impact des FDPTP, puisque le panier de ressources 2010 avant réforme utilisé dans leur détermination modifie le montant de compensation relais perçue en 2010 en la :

- ◆ minorant des écrêtements versés par les communes, uniquement ;
- ◆ majorant des reversements perçus par les communes concernées, à l'exclusion donc des reversements perçus par les communes défavorisées ;
- ◆ majorant des reversements perçus par les EPCI au titre du prélèvement prioritaire, à l'exception des communes et collectivités défavorisés.

Ainsi, le panier de ressource avant réforme est recalculé afin d'intégrer les effets des FDPTP : une commune qui était écrêtée voit son panier avant réforme baisser ; une autre qui percevait un versement le voit augmenter (mais uniquement si ce versement était perçu en tant que commune concernée).

En revanche, le panier de ressources 2010 après réforme n'intègre aucune référence aux sommes prélevées ou écrêtées au titre des FDPTP ou aux versements perçus de ces fonds. Au final, ce mécanisme permet aux communes concernées bénéficiaires antérieurement de reversements au titre du FDPTP de se voir attribuer un montant majoré de DCRTP et/ou de FNGIR si elles sont perdantes du fait de la réforme (voire de les rendre perdantes si l'effet FDPTP est important en volume).

Annexe VII

Cette garantie ne joue cependant que s'il s'agit de communes concernées : **les communes défavorisées ne seront donc pas garanties par la DCRTP ou le FNGIR**. Les tableaux ci-dessous permettent d'illustrer ce point : ils exposent les cas de deux communes anciennement bénéficiaires d'un versement de FDPTP. Dans le premier cas (Tableau 26), la commune était concernée et elle perçoit un FNGIR de 16 après la réforme. Dans le second cas (Tableau 27), la commune était défavorisée et elle perçoit donc un FNGIR de 6 après la réforme (en supposant la DCRTP constante).

Par ailleurs, ce système a pour effet de figer les écrêtements des communes, puisque la DCRTP ou le FNGIR normalement reçus sont minorés des versements antérieurement effectués au titre des FDPTP. Ainsi, dans l'exemple du Tableau 26 ci-dessous, la collectivité aurait perçu 36 du FNGIR si elle n'avait pas été écrêtée au profit du FDPTP avant la réforme (en supposant la DCRTP constante).

Tableau 26 : Exemple pour une commune concernée compensée du fait de la DCRTP et du FNGIR

Panier ressources avant réforme	Panier ressources après réforme	Variation	DCRTP reçue	Pertes nettes après DCRTP	Perçu du FNGIR
110 - 20 (écrêtement) + 10 (verst. reçu) = 100	80	-20	4	-16	16

Source : Mission

Tableau 27 : Exemple pour une commune défavorisée compensée du fait de la DCRTP et du FNGIR

Panier ressources avant réforme	Panier ressources après réforme	Variation	DCRTP reçue	Pertes nettes après DCRTP	Perçu du FNGIR
110 - 20 (écrêtement) + 10 (verst. reçu) = 90	80	-10	4	-6	6

Source : Mission

Inversement pour les communes écrêtées au titre du FDPTP, l'intégration de cet écrêtement dans le panier avant réforme conduit mécaniquement à augmenter le montant prélevé au titre du FNGIR si cette collectivité est gagnante du fait de la réforme (voire de les rendre gagnantes si l'effet FDPTP est important en volume).

Cette majoration ne joue cependant que s'il s'agissait de communes concernées : **les communes défavorisées ne verseront pas de complément au FNGIR**. Ainsi, dans l'exemple du Tableau 28 ci-dessous, la collectivité aurait versé 40 au FNGIR si la commune avait perçu, avant réforme, les sommes du FDPTP uniquement en tant que commune défavorisée. Par ailleurs, ce système a pour effet de figer les écrêtements des communes, puisque les versements au FNGIR sont majorés des versements antérieurement effectués au titre du FDPTP. Ainsi, dans l'exemple du Tableau 28 ci-dessous, la collectivité n'aurait versé que 10 au FNGIR si elle n'avait pas été écrêtée au profit du FDPTP avant la réforme.

Tableau 28 : Exemple pour une commune concernée prélevée du fait du FNGIR

Panier ressources avant réforme	Panier ressources après réforme	Variation	DCRTP reçue	Pertes nettes après DCRTP	Perçu du FNGIR
50 - 20 (écrêtement) + 10 (verst. reçu) = 40	70	+30	0	0	-30

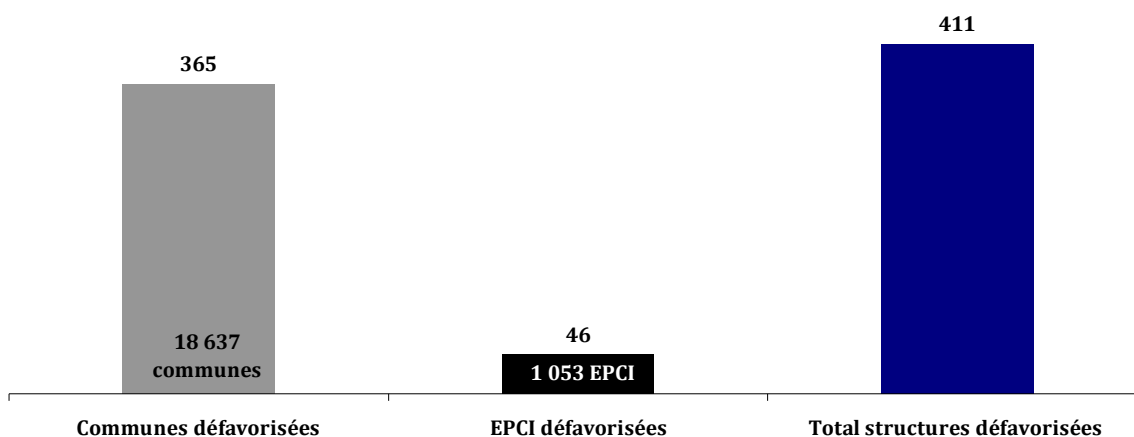
Source : Mission.

3.2.2.2. Concernant les communes et EPCI défavorisés, la loi de finances pour 2010 pérennise le principe du reversement en dehors des mécanismes de compensation

La loi de finances pour 2010¹³³ prévoit que les FDPTP « perçoivent à compter de 2011 une garantie individuelle de ressources » sous la forme d'une **dotation** égale à la somme des versements effectués en 2009 aux communes, EPCI et agglomérations nouvelles **défavorisés**. L'idée est donc de maintenir le mécanisme des FDPTP à hauteur des montants perçus des seules communes et EPCI défavorisés avant la réforme. En l'absence d'autre précision sur le mode de financement de cette dotation et en l'état actuel du texte, cette ressource serait budgétaire.

Les informations fournies à la mission par la DGCL permettent d'arrêter une estimation¹³⁴ de ces sommes à hauteur de 411 M€, versées au profit de 19 690 collectivités défavorisées, dont 5 % d'EPCI.

Graphique 19 : Répartition des ressources des FDPTP au profit des collectivités défavorisées en 2008 (en M€).



Source : Mission. Données DGCL.

¹³³ Le 2 du 4 de l'article 78.

¹³⁴ A ce jour, les données portées à la connaissance de la mission par la DGCL ne permettent que d'arrêter un montant estimé pour l'année 2008.

3.3. L'effet à l'horizon 2015 des dispositifs de la réforme est limité

3.3.1. Méthodologie d'évaluation des effets de la réforme en matière de péréquation

L'évaluation par la mission des nouveaux mécanismes de péréquation repose sur les quatre principes suivants :

3.3.1.1. *La disparition de la taxe professionnelle a impliqué de définir des critères ad hoc de ressources et de charges*

Les indicateurs de ressources (potentiel fiscal, potentiel financier) sont nécessaires à la fois pour analyser l'effet des mécanismes de péréquation horizontale¹³⁵ en termes de réduction des inégalités et pour faire fonctionner certains d'entre eux (les deux fonds de péréquation de la CVAE en croissance, le FSRIF, les FDPTP et les deux FCNA). Or ces indicateurs ne peuvent être reconduits dans leur définition légale actuelle du fait de la disparition de la taxe professionnelle. Dans l'attente d'une redéfinition de ces indicateurs par les pouvoirs publics, la mission a défini son propre indicateur de richesse en s'efforçant de retenir des options de simplicité et de lisibilité. Pour une raison de lisibilité, un seul critère a été utilisé par la mission concernant l'analyse de l'effet péréquateur, celui de « **potentiel fiscal recalculé** ». Ce critère de ressources s'appuie sur la composition du panier de ressources défini par l'article 78-1 de la loi de finances pour 2010, auquel s'ajouteront la DCRTP et les FNGIR. Afin de s'approcher au mieux du dispositif de potentiel fiscal légal applicable avant la réforme, les impositions pour lesquelles les collectivités disposent avant et après la réforme d'un pouvoir de taux ont été calculées, comme dans le potentiel fiscal, par application à la base taxable d'un taux moyen national, afin de ne conserver dans ce critère que « l'effet base » des ressources¹³⁶.

Par ailleurs, ce même potentiel fiscal recalculé a été retenu comme critère pour la simulation des fonds de péréquation¹³⁷ pour les EPCI et les régions, qui ne connaissaient pas la notion de potentiel financier précédemment à la réforme. Pour les communes et les départements, en revanche, le potentiel financier c'est-à-dire le potentiel fiscal recalculé auquel est additionnée la dotation budgétaire de compensation relative à l'ancienne part sur les salaires de la taxe professionnelle et la part forfaitaire de la DGF a été utilisé pour l'évaluation de ces mêmes fonds. Le Tableau 29 ci-dessous expose les modalités de calcul de chacun des potentiels fiscal et financier recalculés définis par la mission, pour chaque type de collectivité.

¹³⁵ Le coefficient de Gini sera calculé à partir de cet indicateur.

¹³⁶ Cet « effet base » est calculé par soustraction entre le potentiel fiscal recalculé après la réforme et avant la réforme.

¹³⁷ Notamment le fonds de péréquation sur flux de la CVAE, le FSRIF et les FCNA.

Annexe VII

Tableau 29 : Modalités de détermination des indicateurs de ressources propres à la Mission

	Potentiel fiscal recalculé avant réforme (année 2010)	Potentiel fiscal recalculé après réforme (années 2010 et suivantes)	Potentiel financier recalculé après réforme (années 2010 et suivantes)
Communes	Σ (bases CR ¹³⁸ x taux moyen national CR) + (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) - prélèvements FDPTP + certains reversements FDPTP ¹³⁹ - ticket modérateur PVA + compensations d'exonération - Prélèvement FT	Σ (bases CFE x taux moyen national CFE) + (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) + IFER + CVAE + DCRTP « effet base » + FNGIR « effet base » + compensations d'exonération	Σ Potentiel fiscal recalculé + compensation part salaires TP + part forfaitaire de la DGF
EPCI à TPU	Σ (bases CR x taux moyen national CR) - prélèvements FDPTP + certains reversements FDPTP - ticket modérateur PVA + compensations d'exonération	Σ (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) + IFER + CVAE + DCRTP « effet base » + FNGIR « effet base » + compensations d'exonération	Σ Potentiel fiscal recalculé + compensation part salaires TP + part forfaitaire de la DGF
EPCI à FMI	Σ (bases CR x taux moyen national CR) + (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) - prélèvements FDPTP + certains reversements FDPTP - ticket modérateur PVA + compensations d'exonération	Σ (bases CFE x taux moyen national CFE) + (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) + IFER + CVAE + DCRTP « effet base » + FNGIR « effet base » + compensations d'exonération	Σ Potentiel fiscal recalculé + compensation part salaires TP + part forfaitaire de la DGF

¹³⁸ Le sigle « CR » est relatif à la compensation-relais applicable uniquement en 2010 en compensation de la disparition de la taxe professionnelle.

¹³⁹ Il s'agit des reversements perçus en 2010 au titre du II. 2° et des 1ers alinéas du IV bis. 1° et 2° de l'article 1648 A du Code général des impôts, soit les communes et EPCI « concernés » et bénéficiaires des retours prioritaires. Sont donc exclus de cette somme les reversements opérés auprès des communes et EPCI « défavorisés ».

Annexe VII

	Potentiel fiscal recalculé avant réforme (année 2010)	Potentiel fiscal recalculé après réforme (années 2010 et suivantes)	Potentiel financier recalculé après réforme (années 2010 et suivantes)
EPCI à GRA	Σ (bases CR x taux moyen national CR) + (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) - prélèvements FDPTP + certains reversements FDPTP - ticket modérateur PVA + compensations d'exonération	Σ (bases CFE x taux moyen national CFE) + (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) + CVAE + compensations d'exonération + DCRTP« effet base » + FNGIR« effet base »	Σ Potentiel fiscal recalculé + compensation part salaires TP + part forfaitaire de la DGF
EPCI à ZAE	Σ (bases CR x taux moyen national CR) + (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) - prélèvements FDPTP + certains reversements FDPTP - ticket modérateur PVA + compensations d'exonération	Σ (bases CFE x taux moyen national CFE) + (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) + CVAE + compensations d'exonération + DCRTP« effet base » + FNGIR« effet base »	Σ Potentiel fiscal recalculé + compensation part salaires TP + part forfaitaire de la DGF
Départements	Σ (bases CR x taux moyen national CR) + (bases TH x taux moyen national TH) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) - ticket modérateur PVA + compensations d'exonération	Σ (bases TFPB x taux moyen national TFPB)) + IFER + DMTO + CVAE + TSCA + compensations d'exonération + DCRTP« effet base » + FNGIR« effet base »	Σ Potentiel fiscal recalculé + compensation part salaires TP + part forfaitaire de la DGF
Régions	Σ (bases CR x taux moyen national CR) + (bases TFPB x taux moyen national TFPB) + (bases TFPNB x taux moyen national TFPNB) - ticket modérateur PVA	Σ IFER + CVAE + DCRTP « effet base » + FNGIR« effet base »	Σ Potentiel fiscal recalculé + compensation part salaires TP + part forfaitaire de la DGF

Source : Mission.

Annexe VII

L'idée selon laquelle la péréquation doit tendre à garantir un niveau de ressources suffisant pour financer les besoins des citoyens implique de définir un indicateur de charges qui caractérise au mieux les besoins des citoyens. A cette fin, dans leur étude déjà citée, les professeurs Gilbert et Guengant calculent un indice synthétique de charges. Cependant, comme le relevait récemment le Sénat, « *la définition d'une politique de péréquation par la prise en compte de critères relatifs aux charges assumées par les collectivités territoriales pose d'importants problèmes méthodologiques*¹⁴⁰ ».

Afin de retenir un indicateur de charges simple, fiable et aussi peu contestable que possible dans son mode de calcul, **la mission a restreint la prise en compte des charges au seul critère de population**, appréciée selon le périmètre retenu pour le calcul de la DGF. Cette donnée, actualisée chaque année, ne nécessitait en effet aucun retraitement spécifique pour être utilisée et constitue, selon le professeur Guengant rencontré par la mission, un indicateur suffisamment pertinent sur le plan qualitatif pour apprécier l'évolution de la péréquation du fait de la réforme.

3.3.1.2. L'évaluation a été effectuée par catégorie de collectivités

L'analyse a été effectuée par catégorie de collectivités (régions, départements, secteur communal).

Concernant le secteur communal, il est nécessaire de prendre en compte la richesse globale des groupements et de leurs communes membres. Les relations financières entre un groupement et ses communes membres peuvent prendre des formes variées selon le régime fiscal, le degré d'intégration et les flux budgétaires organisés autour des dotations (de compensation, de solidarité communautaire, etc.). Dès lors, la richesse d'un territoire ne peut pas être déterminée en examinant séparément les groupements et les communes : un EPCI avec des ressources fiscales faibles peut ainsi rassembler des communes à ressources élevées et inversement. L'objectif d'égalisation de la situation des collectivités poursuivi par tout dispositif de péréquation invite donc à prendre en considération tout à la fois le niveau de richesse des intercommunalités et de leurs communes.

3.3.1.3. L'évolution de l'impact de la péréquation est analysée sur une période suffisamment longue, arrêtée à 2015

Les comparaisons ont été effectuées entre :

- ◆ l'année 2010 avant réforme¹⁴¹ et l'année 2011, première année de la réforme, afin de prendre en compte l'effet péréquateur immédiat des mécanismes créés et remodelés par la loi de finances pour 2010, et de ceux proposés par la mission ou par les Commissions des finances des Assemblées dans le cadre de scénarios d'évolution ;
- ◆ l'année 2011 et l'année 2015, qui a été considérée comme un second point de référence intervenant à l'issue d'une période de quatre années, afin d'évaluer l'évolution dans le temps de l'effet péréquateur des mécanismes évoqués ci-dessus.

¹⁴⁰ *Source* : rapport d'information des sénateurs Jacques Mézard et Rémy Pointereau, en date du 23 février 2010.

¹⁴¹ Année de référence pour la prise en compte des paniers de ressources avant et après la réforme.

Les hypothèses d'évolution des potentiels fiscaux et financiers recalculés ont suivi les hypothèses principales d'évolution des ressources utilisées par la mission (voir l'annexe relative à la méthode de simulation). La compensation de la part salaire de l'ancienne taxe professionnelle, les compensations d'exonération et la part forfaitaire de la DGF prises en compte pour le potentiel financier recalculé ont été considérées comme constantes sur la période. Les hypothèses d'évolution des critères de la CVAE sur stock sont les suivantes pour la période 2011 à 2015 :

- ◆ concernant la population : l'INSEE a fourni les hypothèses d'évolution de la population au niveau régional et au niveau départemental ;
- ◆ concernant la voirie et la superficie : aucune évolution n'a été appliquée ;
- ◆ concernant les critères sociaux et le nombre de lycéens et de stagiaires de la formation professionnelle : leur évolution est considérée comme égale à celle de la population, du fait de la forte corrélation qui existe entre ces différents critères.

3.3.1.4. L'effet péréquateur a été mesuré en fonction de chacun des instruments de péréquation horizontale créé ou remodelé

L'évolution du niveau d'inégalité est mesurée par l'indice de Gini à partir du potentiel fiscal par habitant.

Le résultat est exprimé sous la forme d'un coefficient de Gini compris entre les valeurs de 0 et de 1. Plus le chiffre est proche de 0, plus le niveau d'inégalité est faible. Cette analyse est réalisée en plusieurs étapes :

- ◆ évolution des inégalités en l'absence de mécanisme de garantie et de péréquation. Cette analyse permet d'apprécier l'effet sur le niveau des inégalités du changement de fiscalité (disparition de la taxe professionnelle et affectation aux collectivités de nouvelles ressources fiscales¹⁴²) ;
- ◆ niveau des inégalités après la réforme avec mécanisme de garantie. L'application du mécanisme de garantie assure individuellement à chaque collectivité un montant de ressources après réforme égal à celui perçu avant réforme. En 2011, les inégalités exprimées en niveau de ressources seront donc identiques à ceux de 2010, hors la part de croissance des ressources constatée entre 2010 et 2011.

Une étude individuelle est systématiquement proposée sur la base de l'évolution des écarts à la moyenne du potentiel fiscal recalculé par habitant pour chaque collectivité.

Cette présentation permet de vérifier, sur la période 2010-2015, l'efficacité péréquatrice globale du mécanisme analysé et d'identifier de manière individuelle les cas de contre péréquation ou de sur péréquation.

Cette approche, également issue des travaux des professeurs Gilbert et Guengant, permet d'apprécier si l'évolution des ressources d'une collectivité, par exemple lorsqu'elle est impactée par un mécanisme de péréquation, rapproche cette dernière de la moyenne des autres collectivités. La mesure est effectuée par l'écart de potentiel fiscal recalculé par habitant de la collectivité à la moyenne de l'ensemble des potentiels fiscaux recalculé par habitant des collectivités de sa catégorie.

¹⁴² L'analyse de l'effet péréquateur des fonds de péréquation sur flux de la CVAE a été faite systématiquement après application du mécanisme de péréquation sur stock de la CVAE, tel qu'il a été créé par la loi de finances pour 2010.

Annexe VII

Trois types de résultats pourront se présenter :

- ◆ une trajectoire péréquatrice : l'évolution des ressources de la collectivité rapproche son potentiel fiscal recalculé par habitant de la moyenne des potentiels fiscaux recalculés par habitant des collectivités de sa catégorie ;
- ◆ une trajectoire sur-péréquatrice : l'évolution des ressources de la collectivité rapproche son potentiel fiscal recalculé par habitant de la moyenne des potentiels fiscaux recalculés par habitant des collectivités de sa catégorie. Cette évolution est telle que l'écart à la moyenne du potentiel fiscal recalculé par habitant de la collectivité change de signe (par exemple, une collectivité dont le potentiel fiscal recalculé par habitant était inférieur à la moyenne des potentiels fiscaux recalculés par habitant des autres collectivités de la catégorie dispose après évolution de ces ressources d'un potentiel fiscal recalculé par habitant supérieur à la moyenne) ;
- ◆ une trajectoire contre-péréquatrice : éloigne son potentiel fiscal recalculé par habitant de la moyenne des potentiels fiscaux recalculés par habitant des collectivités de sa catégorie.

Les effets péréquateurs ou contre-péréquateurs de chacun des critères de charges inclus dans les mécanismes de péréquation sont évalués.

Afin d'isoler l'effet de chacun des critères de charges utilisés dans les mécanismes de péréquation, une démarche d'identification de l'effet propre à chaque critère est appliquée. Elle consiste à ajouter un à un chacun des critères sélectionnés aux montants après réforme mais avant péréquation.

Une étude sur le niveau de corrélation et de dispersion des indicateurs sera également effectuée la première année de mise en œuvre de la réforme, afin d'évaluer le poids respectif de chacun des critères inclus dans la loi de finances pour 2010 ainsi que leurs effets combinés. La pertinence d'autres critères retenus dans les scénarios d'évolution a également été mesurée par cette méthode. L'analyse de la corrélation entre les critères a cependant été réalisée en veillant à ne pas omettre la situation particulière de certains départements (notamment les collectivités d'Outre-mer).

3.3.2. Régions : en l'état, la réforme ne permet pas de réduire les inégalités de potentiel fiscal entre les régions

Au niveau global, l'évolution des ressources des régions suite à la réforme sera légèrement péréquatrice pour les régions à l'horizon 2015, puisque le niveau global des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre régions diminuera de 2,1 % entre 2010 (avant réforme) et 2015.

Graphique 20 : Effets globaux de la réforme sur la période 2010-2015



Source : Mission.

Note : Cette étude est réalisée à partir du texte de la loi de finances pour 2010. Elle inclut donc le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties et le mécanisme de péréquation sur flux.

L'effet global de la réforme peut être décomposé en deux effets contraires :

- ♦ la redistribution des bases fiscales opérée par la réforme accroît de manière importante les inégalités de répartition de la richesse fiscale entre régions : en l'absence de mécanismes de garantie et de péréquation, la seule redistribution des ressources due à la réforme aurait un effet contre-péréquateur marqué, avec une augmentation de 37 % du coefficient de Gini sur la période 2010 à 2015 ;
- ♦ cet effet contre-péréquateur est annulé par les mécanismes de compensation et de garantie individuelle des ressources et par les dispositifs de péréquation.

Graphique 21 : Effets globaux de la redistribution des ressources sur la période 2010-2015, en l'absence de mécanismes de garantie et de péréquation



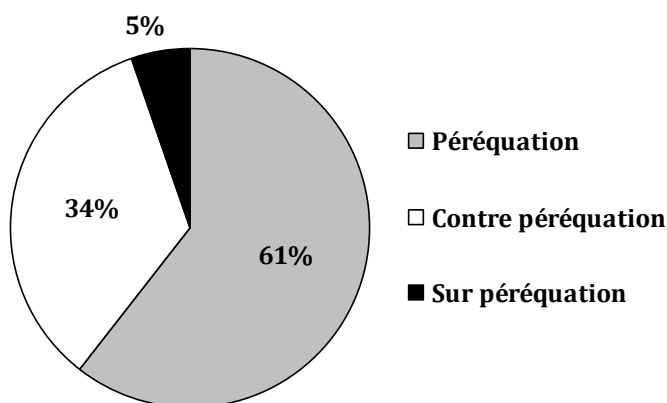
Source : Mission.

Annexe VII

Au niveau individuel, les évolutions sur la période 2010-2015 sont distinctes selon les régions :

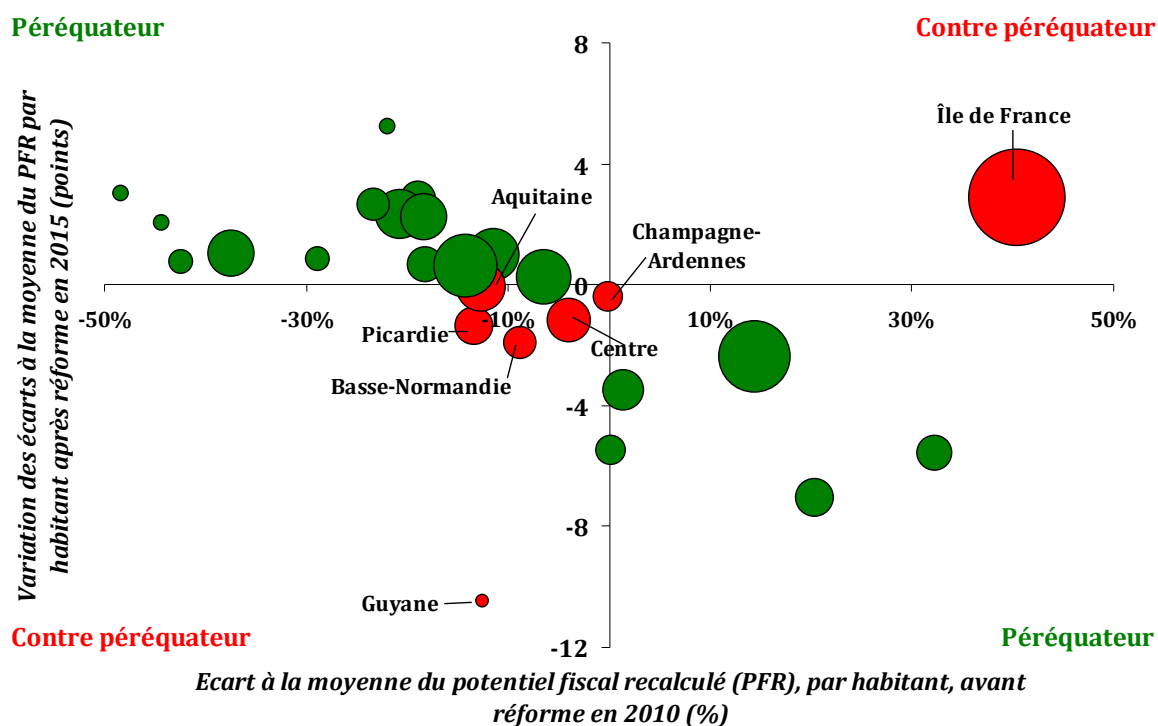
- ◆ l'évolution est **péréquatrice** pour 17 régions représentant 61 % de la population. Parmi elles, dix régions voient leur potentiel fiscal recalculé se rapprocher de la moyenne dans une amplitude supérieure à deux points. Parmi les régions ayant un potentiel fiscal recalculé inférieur à la moyenne, la Corse connaît l'effet de péréquation le plus marqué, avec une variation supérieure à 5 points sur la période ;
- ◆ l'évolution est en revanche **contre-péréquatrice** pour sept régions représentant 34 % de la population. Le potentiel fiscal de la région Île-de-France, supérieur à la moyenne avant la réforme, s'éloigne encore plus de la moyenne en 2015 dans une amplitude supérieure à deux points. L'effet le plus marqué de contre-péréquation portant sur une région dont le potentiel fiscal recalculé est inférieur à la moyenne concernait la Guyane, avec une variation défavorable de plus de 10 points ;
- ◆ l'évolution est **sur-péréquatrice** pour deux régions (Lorraine et Franche-Comté), qui voient leur potentiel fiscal recalculé passer d'un niveau supérieur à la moyenne à un niveau inférieur à la moyenne, dans une amplitude respective de 3,5 % et 5,5 %.

Graphique 22 : Répartition de la population entre les régions péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées



Source : Mission.

Graphique 23 : Evolution par région du potentiel fiscal recalculé sur la période 2010-2015



Source : Mission.

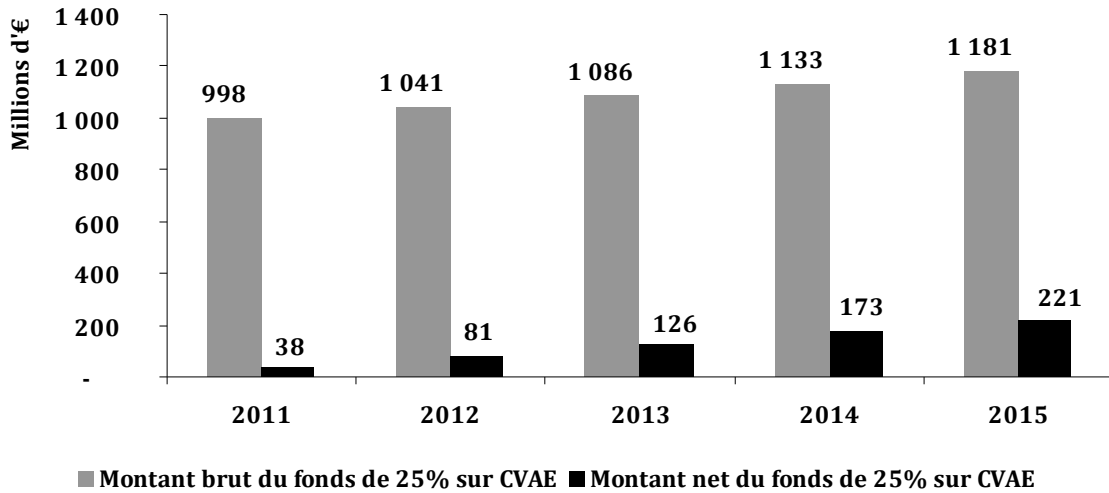
3.3.2.1. Le mécanisme de péréquation sur stock permet seulement d'éviter une augmentation des inégalités de potentiel fiscal

La péréquation sur stock de la CVAE constitue, du fait de l'existence de mécanismes de garantie, une péréquation sur flux dont l'impact ira croissant.

Le fonds de péréquation de 25 % sur la CVAE présente en première analyse un volume élevé, supérieur à 1 Md€, en croissance régulière sur la période étudiée. Cependant, l'existence des garanties offertes par la DCRTP et la FNGIR a pour effet de neutraliser l'impact de la péréquation sur stock, qui intervient avant la mise en œuvre de cette péréquation. Ce mécanisme de péréquation n'a d'effet que sur le différentiel de croissance sur la CVAE constaté entre l'année de référence (2010) et les années qui suivent. Il s'agit donc en fait d'un mécanisme de péréquation sur flux cumulé et non sur stock.

Le Graphique 24 ci-dessous permet de constater l'écart qui existe entre le volume initial du fonds et la part de ces sommes réellement affectée à la péréquation, du fait des mécanismes de garantie (DCRTP et FNGIR) créés par la réforme. Ainsi, les montants affectés à la péréquation s'élèveront en 2011 à 38 M€ et non pas 998 M€.

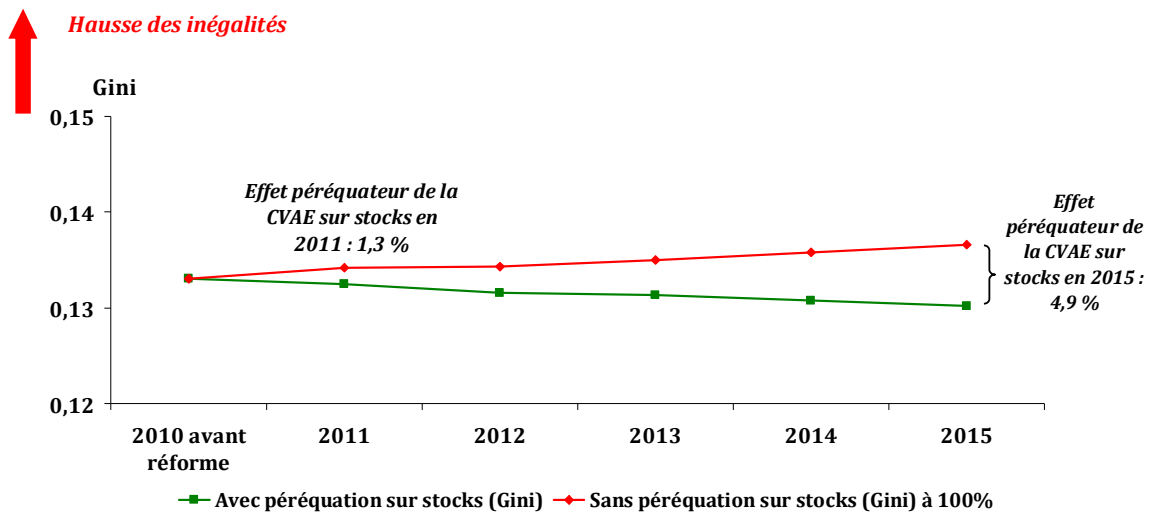
Graphique 24 : Volume et évolution du fonds de péréquation de 25 % de la CVAE sur la période 2010-2015



Source : Mission.

Ce mécanisme de péréquation aura tout de même un effet de réduction des inégalités de 1,3 % en 2011 qui augmentera progressivement jusqu'à 4,9 % en 2015, suivant en cela une courbe de croissance régulière, telle qu'exposée dans le Graphique 25 ci-dessous.

Graphique 25 : Effet péréquateur de la CVAE sur stock (évolution différenciée du coefficient de Gini sur la période 2010-2015)

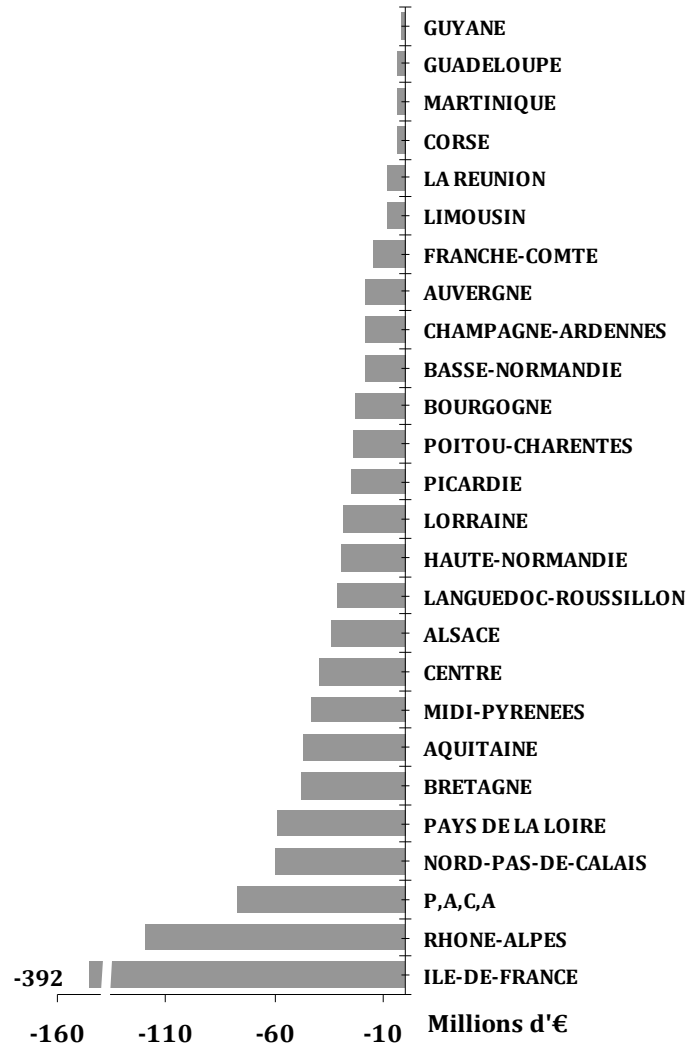


Source : Mission.

Annexe VII

Les collectivités qui abonderont les volumes les plus importants au fonds de péréquation de 25 % seront l'Île de France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Graphique 26 : Contributions des régions au fonds de péréquation sur la CVAE de 25 % en 2015 (M€)

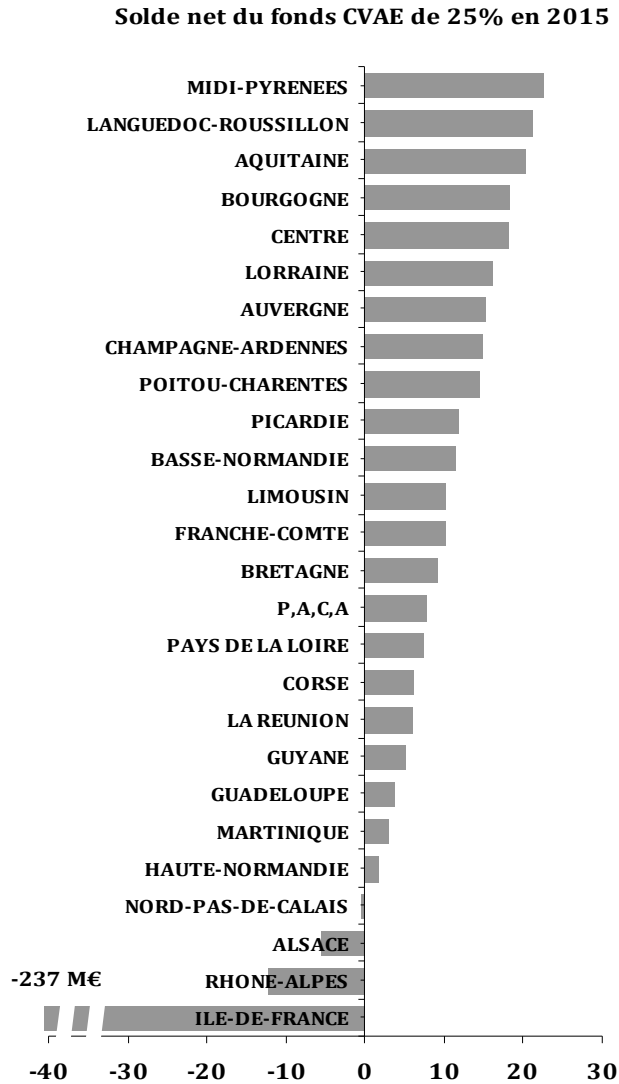


Source : Mission.

Annexe VII

Le Graphique 27 ci-dessous permet d'identifier les collectivités dont la contribution excédera les reversements perçus. Parmi celles-ci, le versement net de l'Île-de-France sera proche de 240 M€ en 2015. En revanche, les régions Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Aquitaine seront particulièrement bénéficiaires, en volume, du mécanisme de péréquation.

Graphique 27 : Répartition des prélèvements (gauche) et des reversements (droite, par critère) du fonds de péréquation de 25 % sur la CVAE en 2015, en net

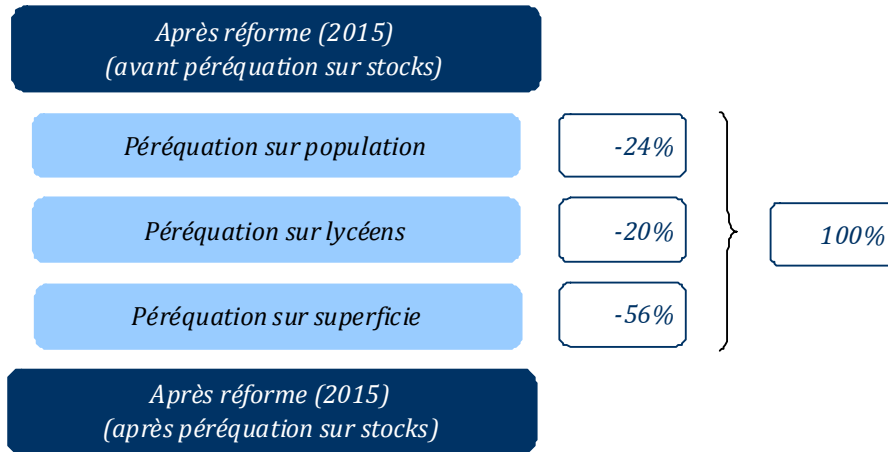


Source : Mission.

Parmi les différents critères de la péréquation sur stock, la superficie a l'impact redistributeur le plus fort.

Au sein des trois critères utilisés pour l'application du mécanisme de péréquation de 25 % de la CVAE des régions, le critère de la superficie exerce l'effet péréquateur le plus important, avec 56 % de l'effet total mesuré.

Graphique 28 : Impact des critères dans le mécanisme de péréquation sur stock, en 2015



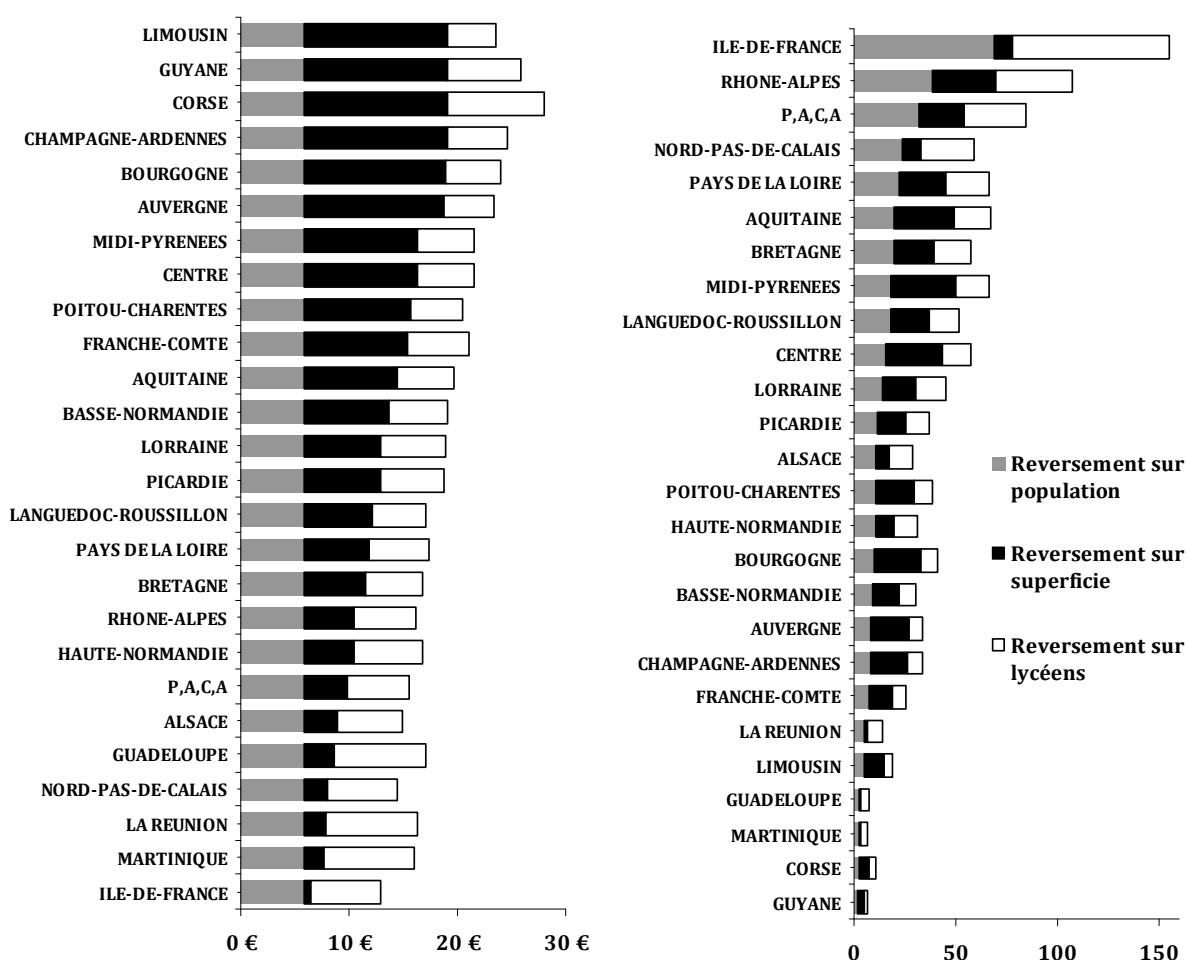
Source : Mission.

Annexe VII

L'impact des différents critères, par collectivité, est exposé dans le Graphique 29 ci-dessous. En volume total, le critère de superficie est particulièrement favorable à la Guyane, la Corse, l'Auvergne et la Champagne-Ardennes. Celui de population avantage principalement l'Île-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace. Enfin, le critère du nombre de lycéens avantage l'Île-de-France, la Guadeloupe et la Martinique.

En ramenant ces sommes à l'habitant, le critère de superficie privilégie logiquement les régions à faible densité de population, comme la Corse, la Guyane et le Limousin alors que le critère du nombre de lycéens, très corrélé à celui de population est peu discriminant. Une étude plus approfondie des résultats issus de ce dernier critère permet d'identifier un effet particulièrement favorable aux territoires d'Outre-mer et à la Corse.

Graphique 29 : Répartition des versements du fonds de péréquation de 25 % sur la CVAE par région, en fonction des critères, en 2015 (à gauche en € par habitant, à droite en M€)



Source : Mission.

Note : Le graphique de gauche (en € par habitant) est trié de manière croissante selon le critère de superficie, le critère de population ne permettant par nature pas d'effectuer une différenciation en ramenant les sommes reversées à l'habitant ; le graphique de droite (en M€) est trié de manière croissante selon le critère de population.

L'impact comparable des critères de population et du nombre de lycéens s'explique en grande partie par le haut niveau de corrélation qui existe entre ces données, proche de 1, comme exposé dans le Tableau 30 ci-dessous.

Annexe VII

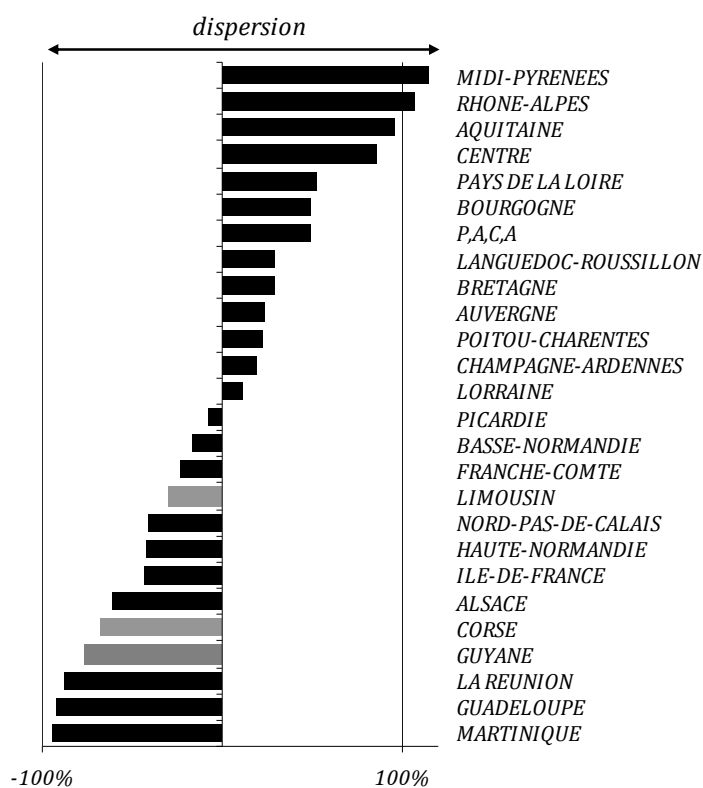
Tableau 30 : Corrélation entre les différents critères de péréquation du mécanisme de péréquation sur stock de la CVAE créé par la loi de finances pour 2010.

Corrélation entre les critères	Critère de population	Critère lycéens	Critère de superficie	Critère de routes de montagne
Critère de population	1			
Critère lycéens	0,993	1		
Critère de superficie	0,337	0,236	1	
Critère de routes de montagne	0,213	0,154	0,485	1

Source : Mission.

Concernant le critère de superficie, il convient de noter son niveau élevé de dispersion, la taille des régions différant grandement sur le plan géographique.

Graphique 30 : Dispersion de la superficie des régions¹⁴³



Source : Mission.

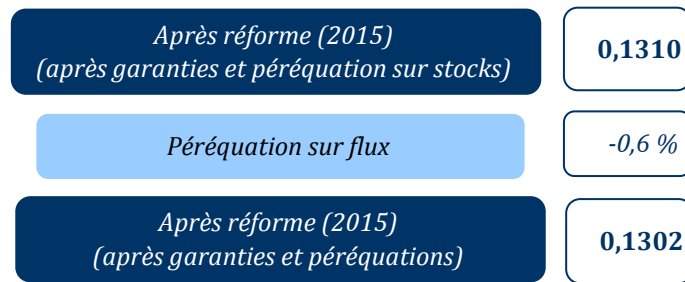
3.3.2.2. Les effets de la péréquation sur flux de la CVAE seront faibles

En 2015, la hausse des inégalités sur la période visée ne sera contenue qu'à hauteur de 0,6 % du seul fait de péréquation sur flux.

¹⁴³ La superficie est limitée à la densité pour la Guyane, le Limousin et la Corse.

Annexe VII

Graphique 31 : Impact de la péréquation sur flux de la CVAE en 2015 (Gini)



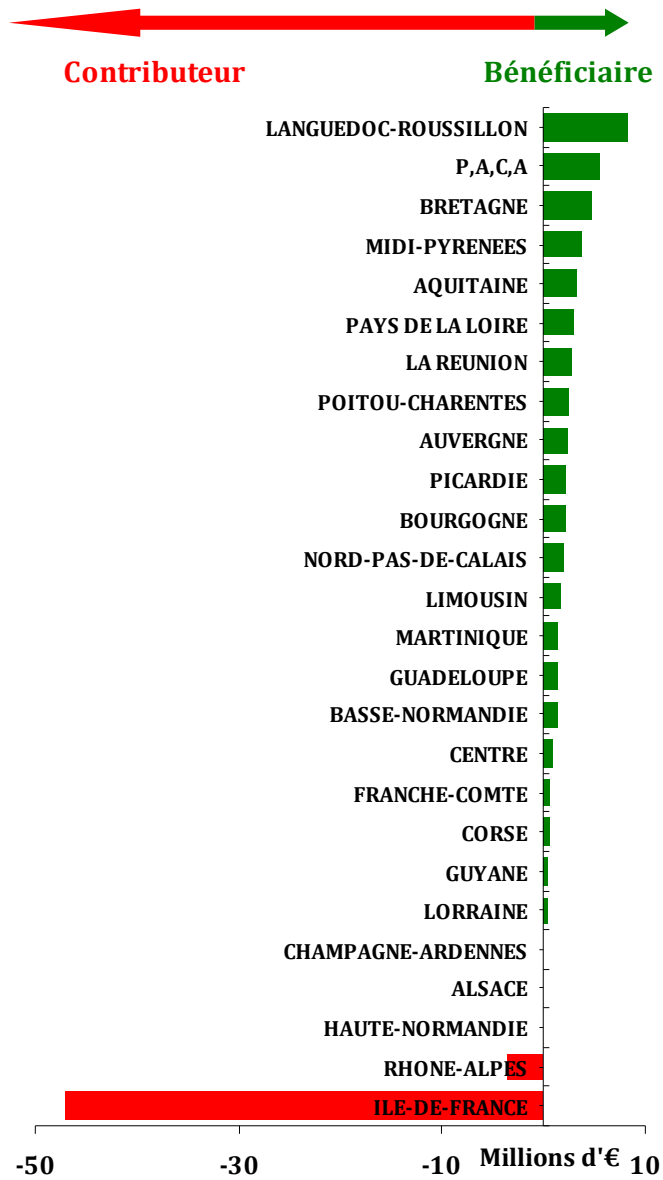
Source : Mission.

Les effets modérés de ce mécanisme de péréquation sont dus à la faiblesse des fonds prélevés sur la période, ainsi qu'à la grande dispersion des versements effectués. Ainsi, en 2015, seule la région Île-de-France et la région Rhône-Alpes abondent à ce fonds, à hauteur de 50 M€, alors que 22 régions en bénéficient en contrepartie pour des montants peu élevés¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Seules la Haute-Normandie et l'Alsace présentent la particularité de ne pas abonder au fonds et de n'en percevoir aucun versement.

Annexe VII

Graphique 32 : Montants prélevés et reversés par la péréquation sur flux des régions en 2015 (M€)

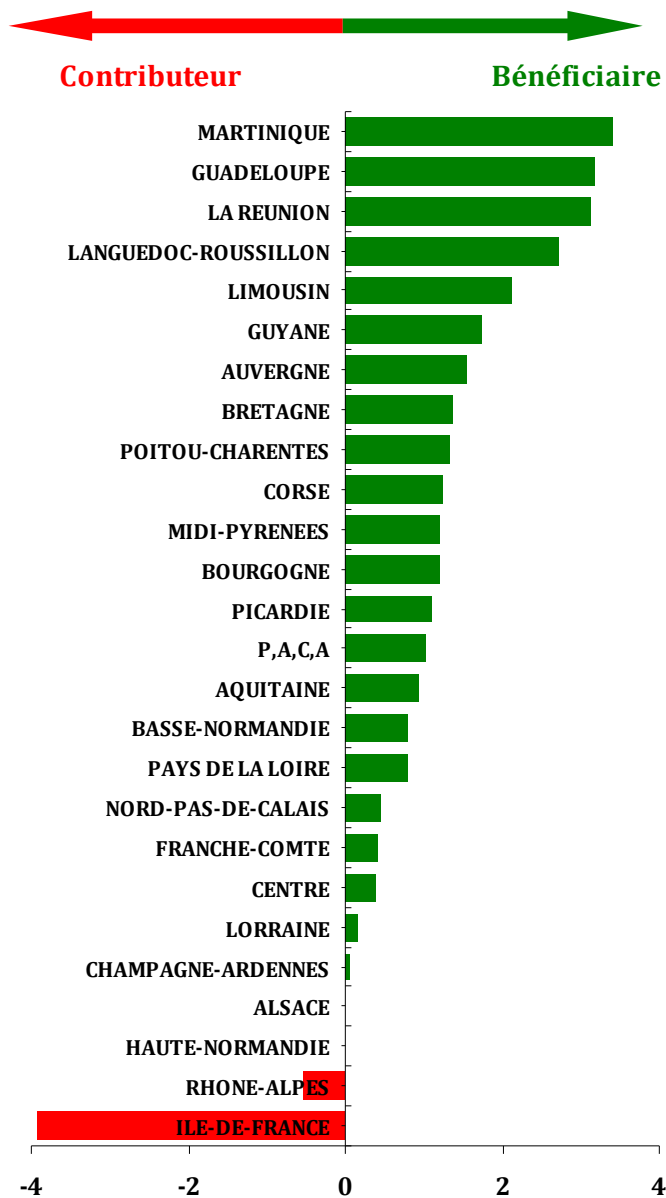


Source : Mission.

Annexe VII

Ramenées à l'habitant, les sommes reversées par ce fonds profitent principalement aux territoires d'Outre-mer, dont la population est élevée au regard de la faiblesse de leur potentiel fiscal recalculé.

Graphique 33 : Montants prélevés et reversés par la péréquation sur flux des régions en 2015 (en € par habitant)



Source : Mission.

3.3.3. Départements: la réforme réduira globalement les inégalités mais les situations de contre péréquation seront nombreuses

L'effet péréquateur de la réforme sera globalement positif sur une période de cinq ans, puisque le niveau global des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre départements diminuera de 6,1 % entre 2010 (avant réforme) et 2015.

Graphique 34 : Effets globaux de la réforme sur la période 2010-2015



Source : Mission.

Note : Cette étude est réalisée à partir du texte de la loi de finances pour 2010. Elle inclut le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties et le mécanisme de péréquation sur flux ; elle n'inclut pas le mécanisme de péréquation sur DMT0.

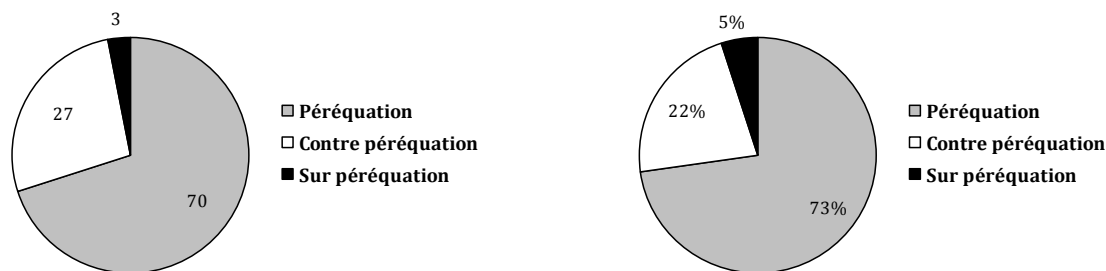
Si la réforme est *in fine* globalement péréquatrice pour l'échelon départemental, l'analyse individuelle permet de constater que 27 départements représentant 22 % de la population connaîtront une situation de contre péréquation. Huit départements (la Drôme, l'Eure, la Corse du Sud, l'Indre-et-Loire, la Marne, le Var, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis) verront leur potentiel fiscal recalculé par habitant s'éloigner de la moyenne dans une amplitude supérieure à deux points.

Enfin, la réforme est sur péréquatrice pour deux départements :

- ◆ les Pyrénées-Atlantiques, dont le potentiel fiscal recalculé par habitant avant réforme est inférieur de 2,5 % à la moyenne et le potentiel fiscal recalculé par habitant après réforme est supérieur de 0,1 % à la moyenne ;
- ◆ la Seine-et-Marne, dont le potentiel fiscal recalculé par habitant avant réforme est supérieur de 4,3 % à la moyenne et le potentiel fiscal recalculé par habitant après réforme est inférieur de 2,5 % à la moyenne.

Annexe VII

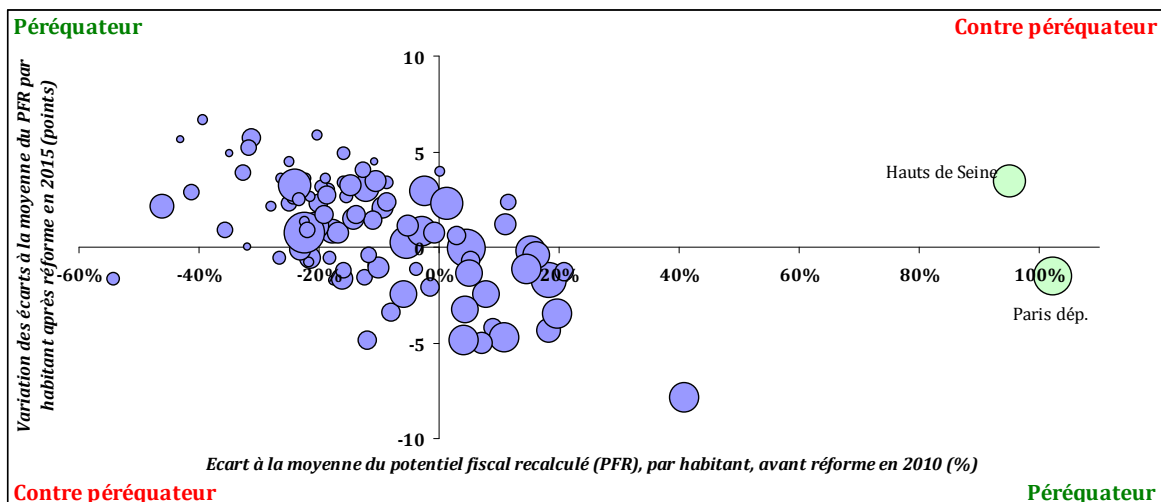
Graphique 35 : Ventilation des départements selon les effets de la réforme sur 2010-2015 (en nombre de collectivités – (gauche) et en pourcentage de population – (droite))



Source : Mission.

Note : Cette étude est réalisée à partir du texte de la loi de finances pour 2010. Elle inclut donc le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties et le mécanisme de péréquation sur flux ; elle n'inclut pas le mécanisme de péréquation sur DMTO. La somme des pourcentages peut être différente de 100 % en raison des arrondis.

Graphique 36 : Evolution individuelle des inégalités suite à la réforme, sur la période 2010-2015



Source : Mission.

Note : Cette étude est réalisée à partir du texte de la loi de finances pour 2010. Elle inclut donc le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties et le mécanisme de péréquation sur flux ; elle n'inclut pas le mécanisme de péréquation sur DMTO.

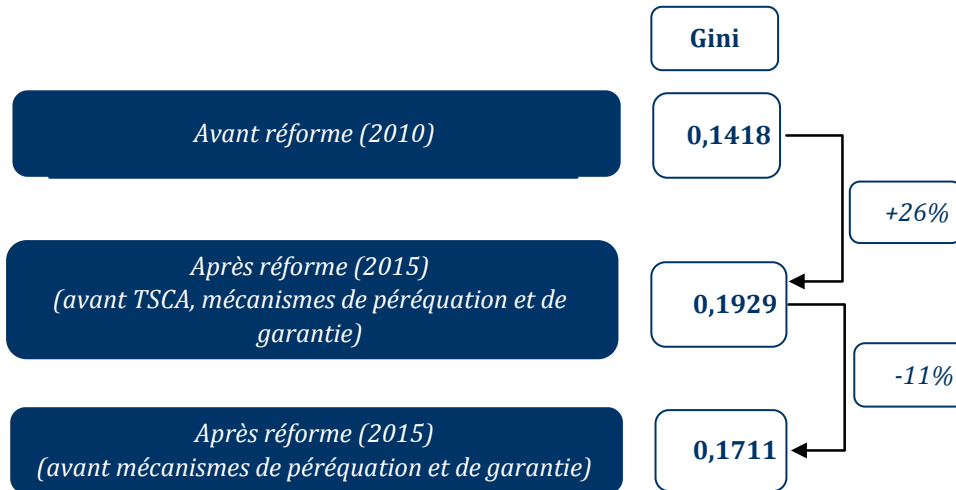
Dans le détail, l'effet de la réforme peut être décomposé en deux effets contraires :

- ◆ la redistribution des bases fiscales opérée par la réforme accroît de manière importante les inégalités de répartition de la richesse fiscale entre départements : en l'absence de mécanismes de garantie et de péréquation, la seule redistribution des ressources due à la réforme aurait un effet contre-péréquateur marqué, avec une augmentation de 26 % du coefficient de Gini sur la période 2010 à 2015 ;
- ◆ cet effet contre-péréquateur est contrebalancé par les mécanismes de compensation et de garantie individuelle des ressources et par les dispositifs de péréquation grâce auxquels la réforme a *in fine* un effet péréquateur.

Annexe VII

La TSCA a par ailleurs un effet péréquateur très marqué, lié à son mode de répartition et à l'importance de son montant. Elle permet en effet de limiter l'effet contre-péréquateur lié à la redistribution des ressources, à hauteur de 11 %.

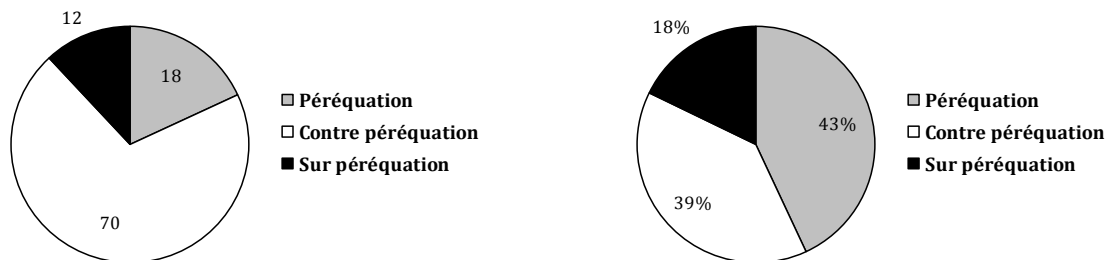
Graphique 37 : Effets globaux de la redistribution des ressources sur la période 2010-2015, avant et après répartition de la TSCA



Source : Mission.

On constate ainsi que, en l'absence de TSCA, de mécanismes de garantie et de péréquation, seuls 18 départements représentant 43 % de la population auraient connu un effet péréquateur du fait de la redistribution des ressources issue de la réforme.

Graphique 38 : Ventilation des départements en l'absence de TSCA, de mécanismes de garantie et de péréquation, sur la période 2010-2015. En nombre de collectivités à gauche, en pourcentage de la population totale à droite.



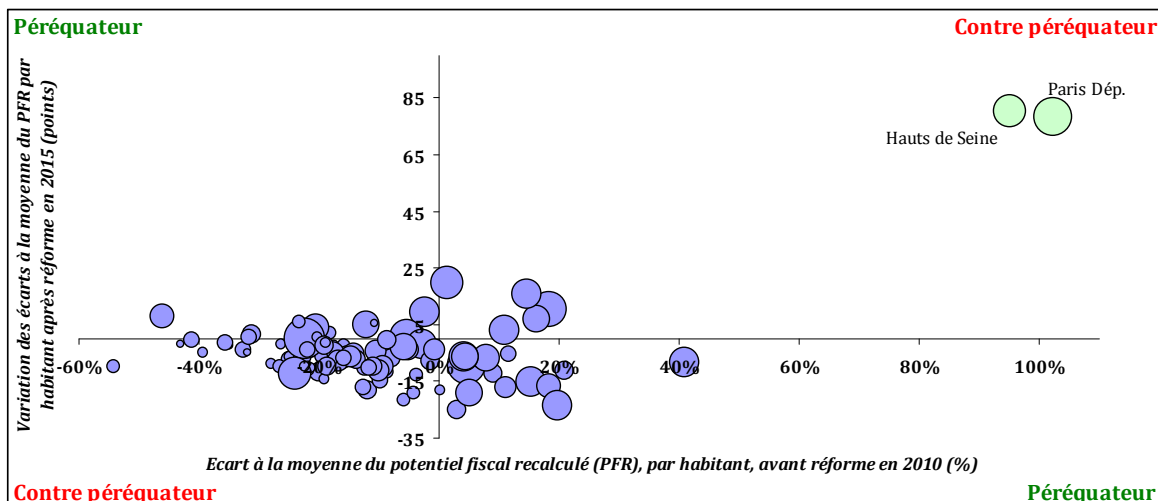
Source : Mission.

Note : Cette étude n'intègre que l'effet redistributeur des ressources. Elle exclut donc la TSCA, le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties, le mécanisme de péréquation sur flux et celui de péréquation sur DMTO.

Annexe VII

Le Graphique 39 ci-dessous souligne, de manière individuelle, les effets de la seule redistribution des ressources, en l'absence d'attribution de la TSCA et d'application des mécanismes de garantie et de péréquation. Ainsi, le département des Hauts-de-Seine et celui de Paris auraient été particulièrement gagnants à la réforme, en l'absence de ces impôts et mécanismes.

Graphique 39 : Evolution individuelle des inégalités en l'absence de TSCA, de mécanismes de péréquation et de garantie, sur la période 2010-2015

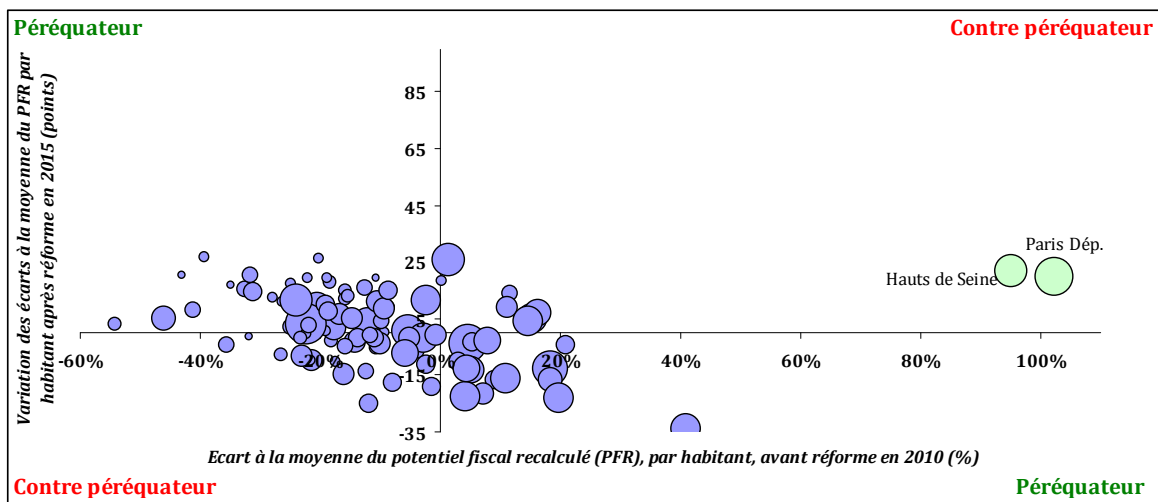


Source : Mission.

Note : Cette étude n'intègre que l'effet redistributeur des ressources. Elle exclut donc la TSCA, le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties, le mécanisme de péréquation sur flux et celui de péréquation sur DMTO.

Après TSCA, la dispersion est limitée, comme en témoigne le fait que le fort effet contre-péréquateur constaté pour les Hauts-de-Seine et Paris soit réduit.

Graphique 40 : Evolution individuelle des inégalités en l'absence de mécanismes de péréquation et de garantie, sur la période 2010-2015



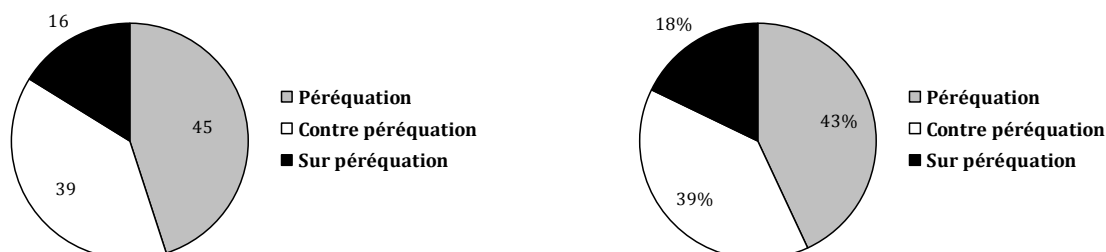
Source : Mission.

Note : Cette étude n'intègre que l'effet redistributeur des ressources. Elle exclut donc le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties, le mécanisme de péréquation sur flux et celui de péréquation des DMTO.

Annexe VII

Ainsi, le nombre de départements en situation de contre-péréquation diminue considérablement, même s'il reste élevé avec 39 départements représentant 39 % de la population.

Graphique 41 : Ventilation des départements en l'absence de mécanismes de garantie et de péréquation, sur la période 2010-2015



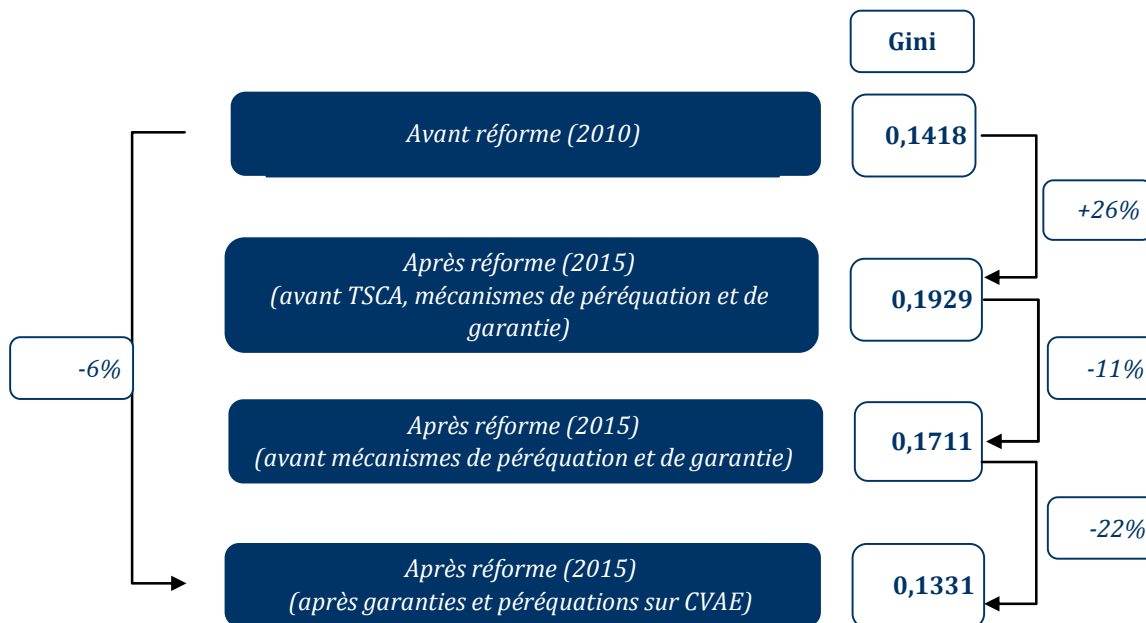
Source : Mission.

Note : Cette étude n'intègre que l'effet redistributeur des ressources. Elle exclut donc le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties, le mécanisme de péréquation sur flux et celui de péréquation sur DMTO.

3.3.3.1. Parmi les mécanismes de péréquation créés par la loi de finances pour 2010, la péréquation sur stock de la CVAE aura l'impact le plus important

Les mécanismes de garantie et de péréquation sur la CVAE permettent de réduire de 22 % les écarts de potentiel fiscal recalculé par habitant, après prise en compte de la TSCA.

Graphique 42 : Effets globaux de la redistribution des ressources sur la période 2010-2015, à l'issue des mécanismes de garantie et de péréquation



Source : Mission.

Annexe VII

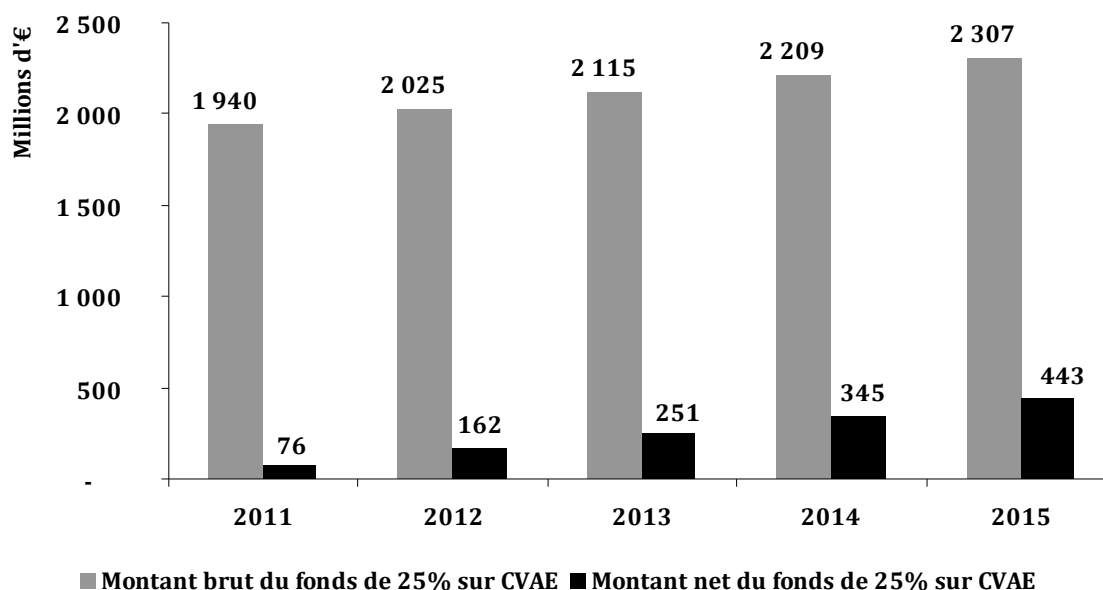
Ce résultat s'explique principalement par l'effet des mécanismes de péréquation, tout particulièrement de la péréquation sur stock de la CVAE, et dans une moindre mesure par l'effet des garanties.

La péréquation sur stock de la CVAE permet de réduire, de manière modérée mais croissante sur la période, les écarts de potentiel fiscal recalculé par habitant.

Le fonds de péréquation de 25 % sur la CVAE présente en première analyse un volume élevé, supérieur à 1,9 Md€ en 2011 et en croissance régulière sur la période étudiée. Cependant, l'existence des garanties offertes par la DCRTP et la FNGIR a pour effet de neutraliser l'impact de la péréquation sur stock, qui intervient avant la mise en œuvre de cette péréquation. Ce mécanisme de péréquation n'a d'effet que sur le différentiel de croissance sur la CVAE constaté entre l'année de référence (2010) et les années qui suivent. Il s'agit en fait d'un mécanisme de péréquation sur flux cumulés et non sur stock.

Le Graphique ci-dessous permet de constater l'écart qui existe entre le volume initial du fonds et la part de ces sommes réellement affectée à la péréquation, du fait des mécanismes de garantie (DCRTP et FNGIR) créés par la réforme. Ainsi, les montants affectés à la péréquation s'élèveront en 2011 à 76 M€ et non pas 1 940 M€.

Graphique 43 : Volume et évolution du fonds de péréquation de 25 % de la CVAE sur la période 2010-2015

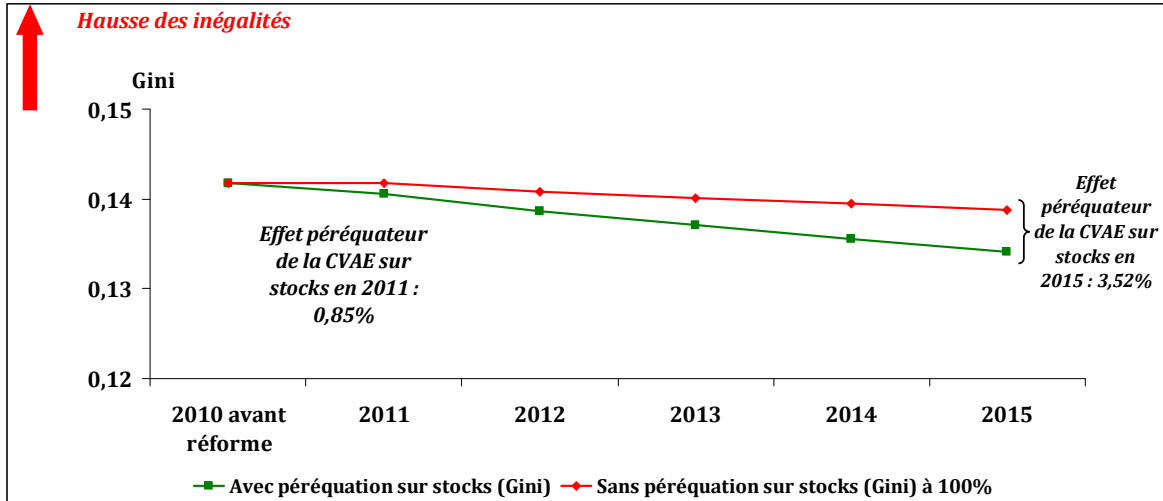


Source : Mission.

Annexe VII

Ce mécanisme de péréquation aura tout de même un effet de réduction des inégalités de 0,85 % en 2011 qui augmentera progressivement jusque 3,5 % en 2015, suivant en cela une courbe de croissance régulière, telle qu'exposée dans le Graphique ci-dessous.

**Graphique 44 : Effet péréquateur de la CVAE sur stock
(évolution différenciée du coefficient de Gini sur la période 2010-2015)**

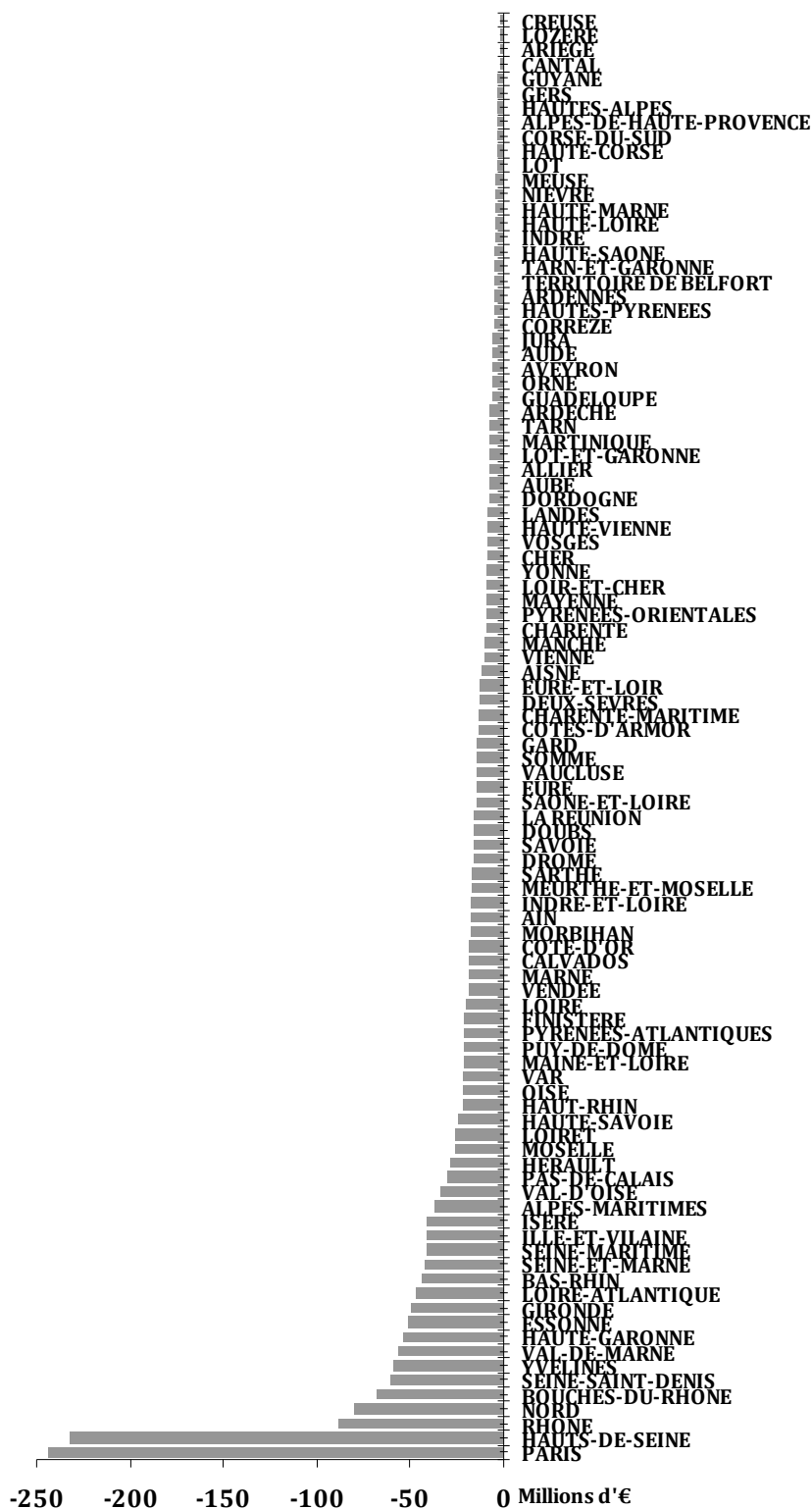


Source : Mission.

Annexe VII

Les départements qui verseront les contributions brutes les plus importantes au fonds de péréquation de 25 % seront Paris, les Hauts-de-Seine, le Rhône, le Nord, les Bouches du Rhône et la Seine-Saint-Denis.

Graphique 45 : Contributions des départements au fonds de péréquation sur la CVAE de 25 % en 2015 (M€)

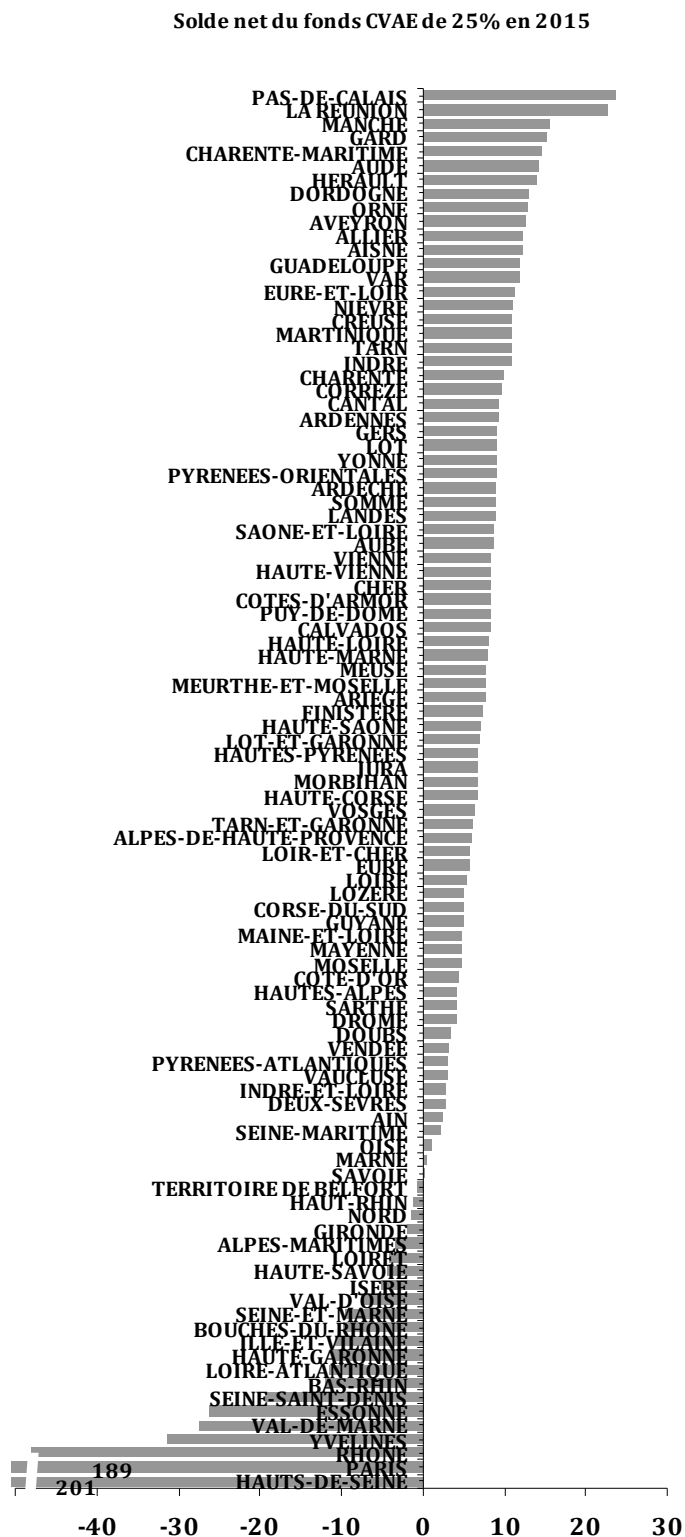


Source : Mission.

Annexe VII

Le Graphique 46 ci-dessous permet d'identifier les départements bénéficiaires du fonds de péréquation de 25 % de la CVAE c'est-à-dire ceux dont la contribution sera inférieure aux reversements perçus. En 2015, les principaux bénéficiaires sont le Pas-de-Calais (23,7 M€), La Réunion (22,6 M€), la Manche (15,5 M€) et le Gard (15,3 M€)

Graphique 46 : Répartition des prélèvements (gauche) et des reversements (droite) du fonds de péréquation de 25 % sur la CVAE en 2015, en net

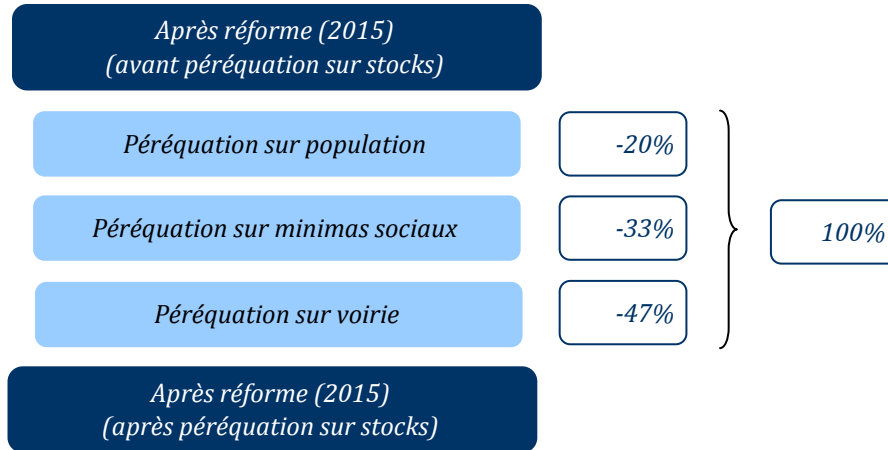


Source : Mission.

Parmi les différents critères de la péréquation sur stock, celui de longueur de voirie a l'impact redistributeur le plus fort.

Parmi les trois critères utilisés pour l'application du mécanisme de péréquation de 25 % de la CVAE des départements, le critère de longueur de voirie exerce l'effet péréquateur le plus important, avec 47 % de l'effet total mesuré.

Graphique 47 : Impact des critères dans le mécanisme de péréquation sur stock, en 2015



Source : Mission.

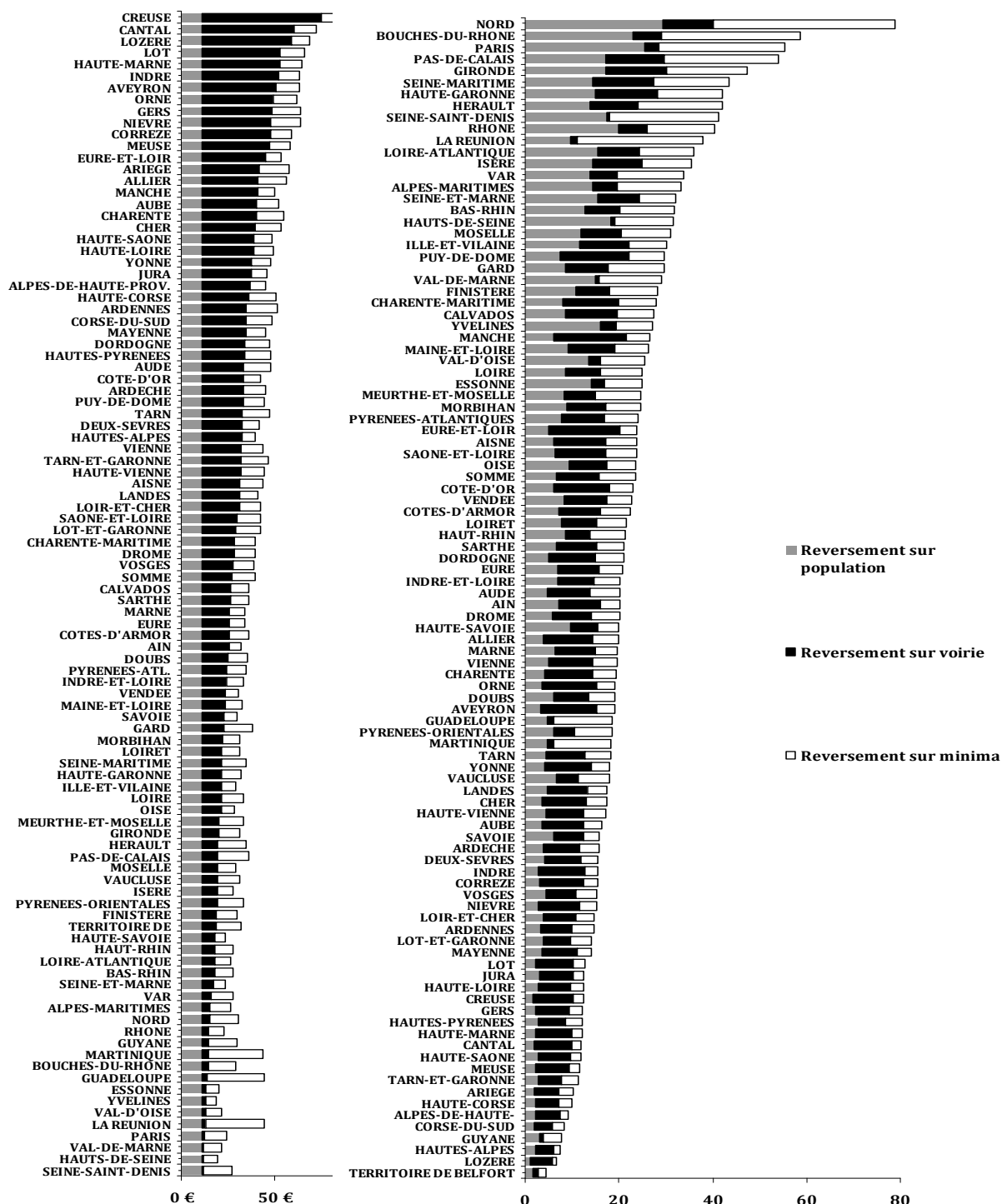
Annexe VII

L'impact des différents critères, par collectivité, est exposé dans le Graphique 48 ci-dessous. Le critère de population est favorable aux départements du Nord, de Paris et des Bouches-du-Rhône. Le critère de la longueur de voirie favorise tout particulièrement la Manche, l'Eure-et-Loir et le Puy-de-Dôme. Le critère du nombre de bénéficiaires de *minima* sociaux enfin est favorable aux départements du Nord, des Bouches-du-Rhône et de la Réunion.

En ramenant ces sommes à l'habitant, le critère de longueur de voirie privilégie alors la Creuse, le Cantal et la Lozère, alors que le critère du nombre de *minima* sociaux, très corrélé à celui de population est peu discriminant. Une étude plus approfondie des résultats dus à ce dernier critère permet en revanche d'identifier un effet particulièrement favorable aux territoires d'Outre-mer.

Annexe VII

Graphique 48 : Répartition des versements du fonds de péréquation de 25 % sur la CVAE par département, en fonction des critères, en 2015 (à gauche en € par habitant, à droite en M€)



Source : Mission.

Note : Le graphique de gauche (en € par habitant) est trié de manière croissante selon le critère de longueur de voirie, le critère de population ne permettant par nature pas d'effectuer une différenciation en ramenant les sommes reversées à l'habitant ; le graphique de droite (en M€) est trié de manière croissante selon le critère de population.

L'impact comparable des critères de population et du nombre de bénéficiaires de *minima* sociaux s'explique en grande partie par le haut niveau de corrélation qui existe entre ces données, proche de 1, comme exposé dans le Tableau 31 ci-dessous.

Annexe VII

Tableau 31 : Corrélation entre les différents critères de péréquation du mécanisme de péréquation sur stock de la CVAE créé par la loi de finances pour 2010.

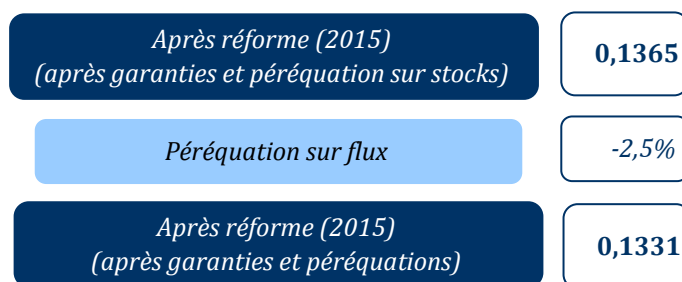
Corrélation entre les critères	Critère de population	Critère minima sociaux	Critère de voirie	Critère de routes de montagne	Critère de revenus par habitant	Critère d'élèves scolarisés
Critère de population	1					
Critère minima sociaux	0,862	1				
Critère de voirie	-0,026	-0,068	1			
Critère de routes de montagne	-0,203	-0,2	0,072	1		
Critère de revenus par habitant	0,606	0,317	-0,114	-0,167	1	
Critère d'élèves scolarisés	0,947	0,854	-0,123	-0,213	0,578	1

Source : Mission.

3.3.3.2. Les effets de la péréquation sur flux de la CVAE sont plus faibles que ceux de la péréquation de 25 % de la CVAE

La hausse des inégalités est contenue en 2015 à hauteur de 2,5 % du fait de l'application du mécanisme de péréquation sur flux.

Graphique 49 : Impact de la péréquation sur flux de la CVAE en 2015 (Gini)

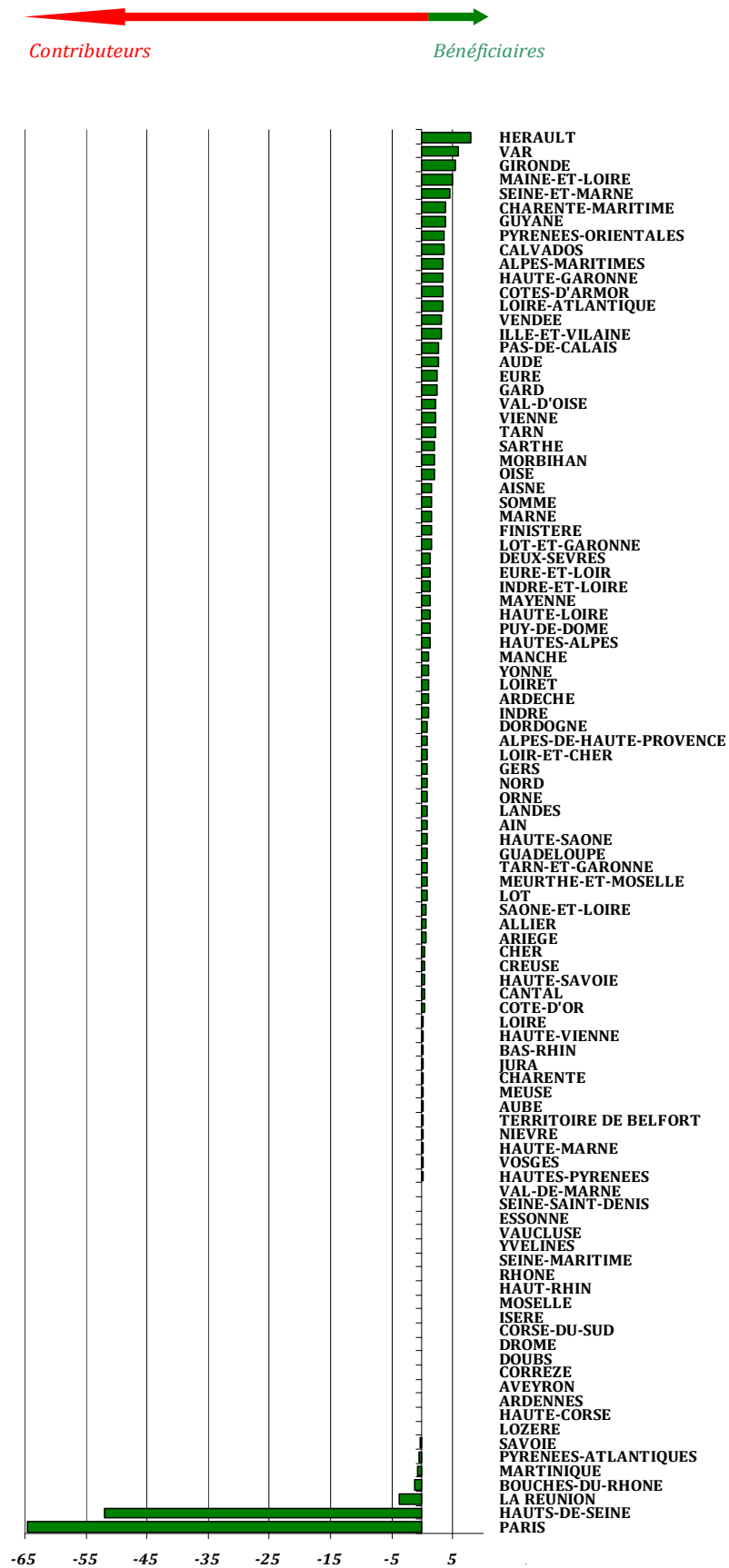


Source : Mission.

Ce résultat est dû à la relative faiblesse des fonds prélevés sur la période, ainsi qu'à la forte dispersion des versements effectués. Ainsi, en 2015, neuf départements, tout particulièrement Paris et les Hauts-de-Seine abondent ce fonds, à hauteur de 123 M€, alors que 75 départements en bénéficient en contrepartie.

Annexe VII

Graphique 50 : Montants prélevés et reversés par la péréquation sur flux des départements en 2015 (M€)



Source : Mission.

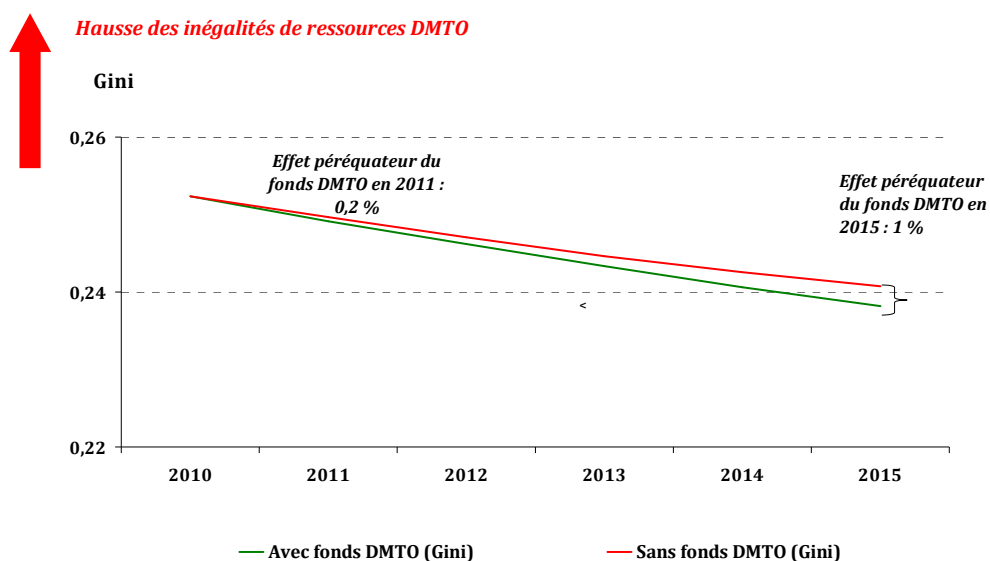
3.3.3.3. Les effets de la péréquation sur DMTO seront faibles

Les évaluations ci-dessus portent uniquement sur les ressources directement concernées par la réforme. Seule la part supplémentaire transférée aux départements par la loi de finances pour 2010 (356 M€ en 2009) est incluse dans ce périmètre. Elle ne correspond toutefois qu'à une fraction réduite du montant total des recettes de DMTO des départements (5,3 Md€ en 2009¹⁴⁵).

Pour évaluer le nouveau fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement, les inégalités de richesse entre départements ne peuvent donc pas être appréciées par le critère du potentiel fiscal par habitant qui n'intègre qu'une faible part des DMTO. L'évaluation des inégalités de richesse repose donc sur un critère *ad hoc* : le niveau de ressources de DMTO par habitant et par département. Dans ce cadre, il apparaît que le fonds ne réduit que faiblement les inégalités de répartition des DMTO entre départements (-1 % entre 2010 et 2015).

Ce résultat illustré dans le Graphique ci-dessous est toutefois largement déterminé par les hypothèses retenues par la mission dans le cadre de son scénario de référence (évolutions des bases par départements selon les moyennes observées entre 2002 et 2009 et taux d'inflation prévisionnel de 1,6 % en 2011 et 1,75 % chaque année de 2012 à 2015).

Graphique 51 : Effet péréquateur du fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement (évolution différenciée du coefficient de Gini sur la période 2010-2015)



Source : Mission.

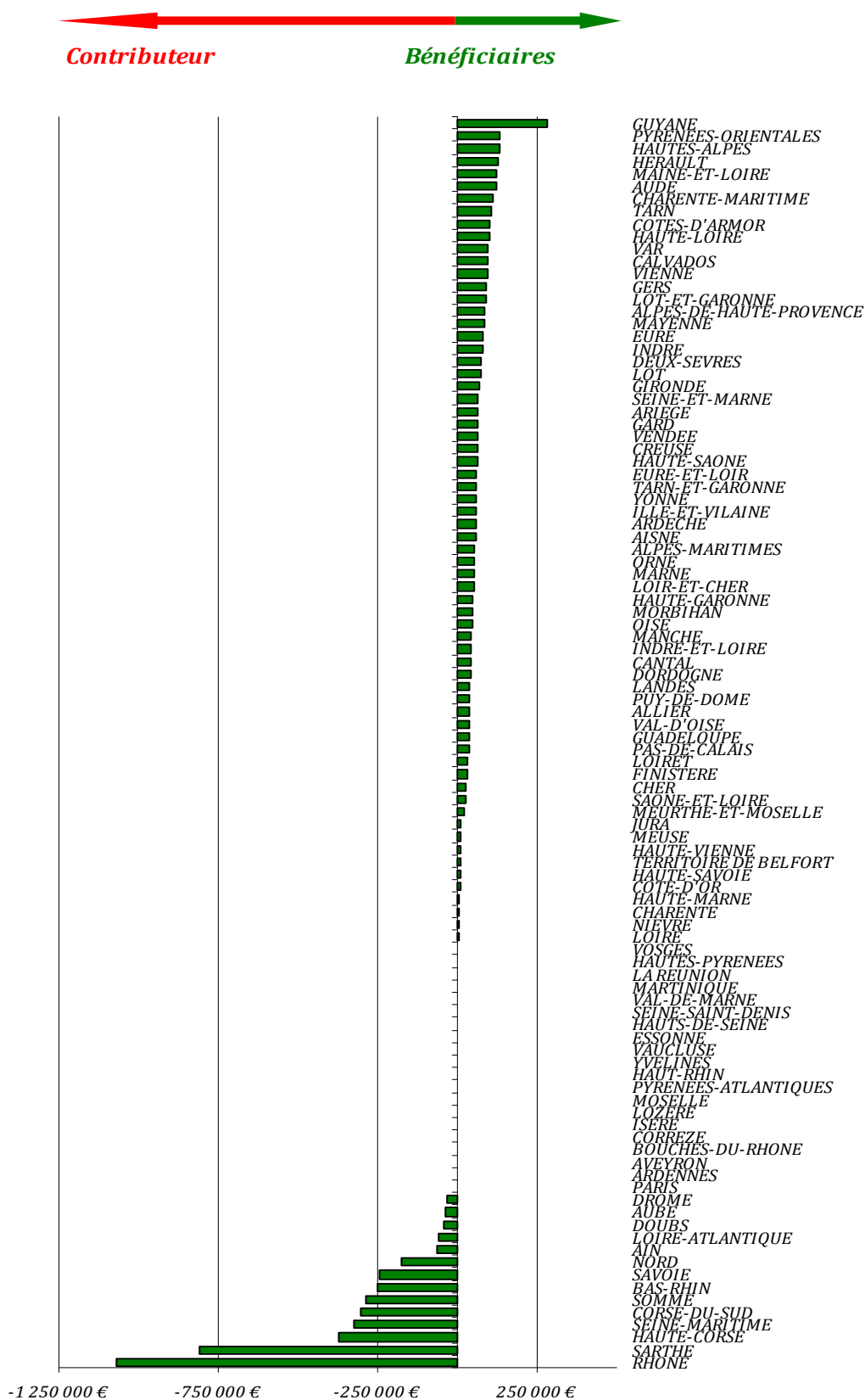
Ce mécanisme de péréquation est en effet alimenté par des montants peu élevés (7,5 M€ auprès de 15 départements) qui sont ensuite répartis de manière très dispersée puisque 70 départements en sont bénéficiaires.

¹⁴⁵ Source : DGCL.

Annexe VII

Le Graphique 52 ci-dessous présente les résultats de ce fonds de manière détaillée.

Graphique 52 : Montants prélevés et reversés par la péréquation sur DMT0 des départements en 2015 (M€)



Source : Mission.

3.3.4. Secteur communal : globalement, la situation après réforme permettra de réduire les inégalités

Comme exposé ci-dessus, la richesse d'un territoire ne peut pas être déterminée en examinant séparément les groupements et les communes. Une analyse globale effectuée au niveau du bloc communal consolidé, tel qu'entendu ci-dessus, a donc été menée. Elle permet de constater, malgré l'absence de mécanisme de péréquation dans le texte de la loi de finances pour 2010, une réduction progressive du niveau des inégalités qui s'élèvera à 3,8 % à l'issue de la période 2010-2015.

Graphique 53 : Effets globaux de la réforme sur la période 2010-2015



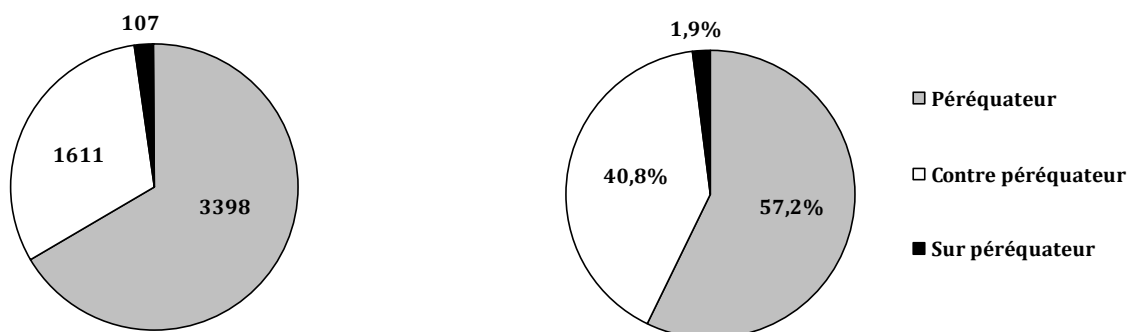
Source : Mission.

Note : Le potentiel fiscal recalculé inclut les ressources garanties (DCRTP et FNGIR).

En revanche, en dépit de cet effet globalement positif, une part importante des blocs communaux s'inscrira dans une situation de contre-péréquation, à hauteur de 41 % de la population totale. Cette évolution différenciée s'explique principalement par l'hétérogénéité de situations au sein des blocs communaux, en termes de taille (de quelques centaines d'habitants à plus de deux millions pour la commune de Paris) et de richesse (les potentiels fiscaux recalculés se situent dans une fourchette allant de 200 € par habitant à 2 000 € par habitant).

Annexe VII

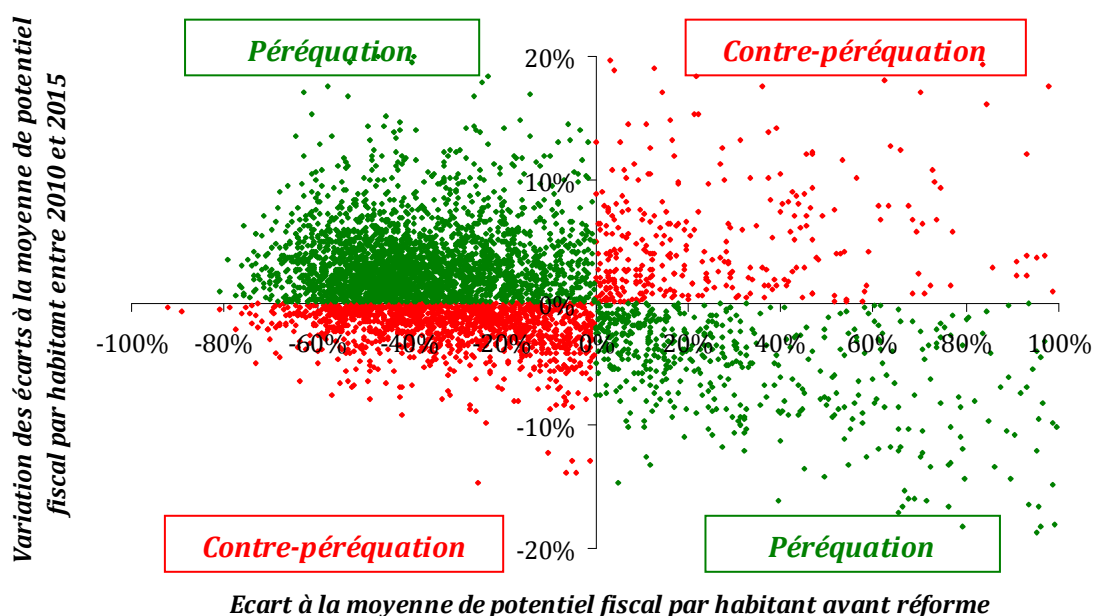
Graphique 54 : Effets individuels de la réforme sur la période 2010-2015 (bloc communal)



Source : Mission.

Cette situation marquée de contre-péréquation au niveau individuel est visuellement illustrée par le Graphique ci-dessous. Une part importante des blocs communaux contre-péréqués se situe en effet dans la zone basse, c'est-à-dire qu'il s'agit en majorité de collectivités dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne. Elles connaîtront une évolution négative de leur situation au regard de la moyenne des potentiel fiscaux par habitant de l'ensemble des blocs.

Graphique 55 : Evolution individuelle des inégalités entre blocs communaux, sur la période 2010-2015



Source : Mission – chaque point représente un bloc communal (EPCI avec ses communes membres)

De manière plus précise, le Tableau 32 ci-dessous confirme que, au niveau individuel, les évolutions entre 2010 et 2015 sont distinctes selon les blocs communaux, avec une proportion élevée de contre-péréquation :

- ◆ l'évolution est péréquatrice pour 57 % de la population. La majorité (35 % de la population) a un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne et se rapproche de la moyenne ;

Annexe VII

- ◆ l'évolution est contre-péréquatrice pour 41 % de la population. Pour 24 % de la population, le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne et s'éloigne de la moyenne avec la réforme. Le niveau de contre-péréquation est très majoritairement de faible ampleur : 28 % de la population sont dans une collectivité contre-péréquée de moins de 2 points sur la période 2010-2015 ;
- ◆ l'évolution est sur-péréquatrice pour 2 % de la population.

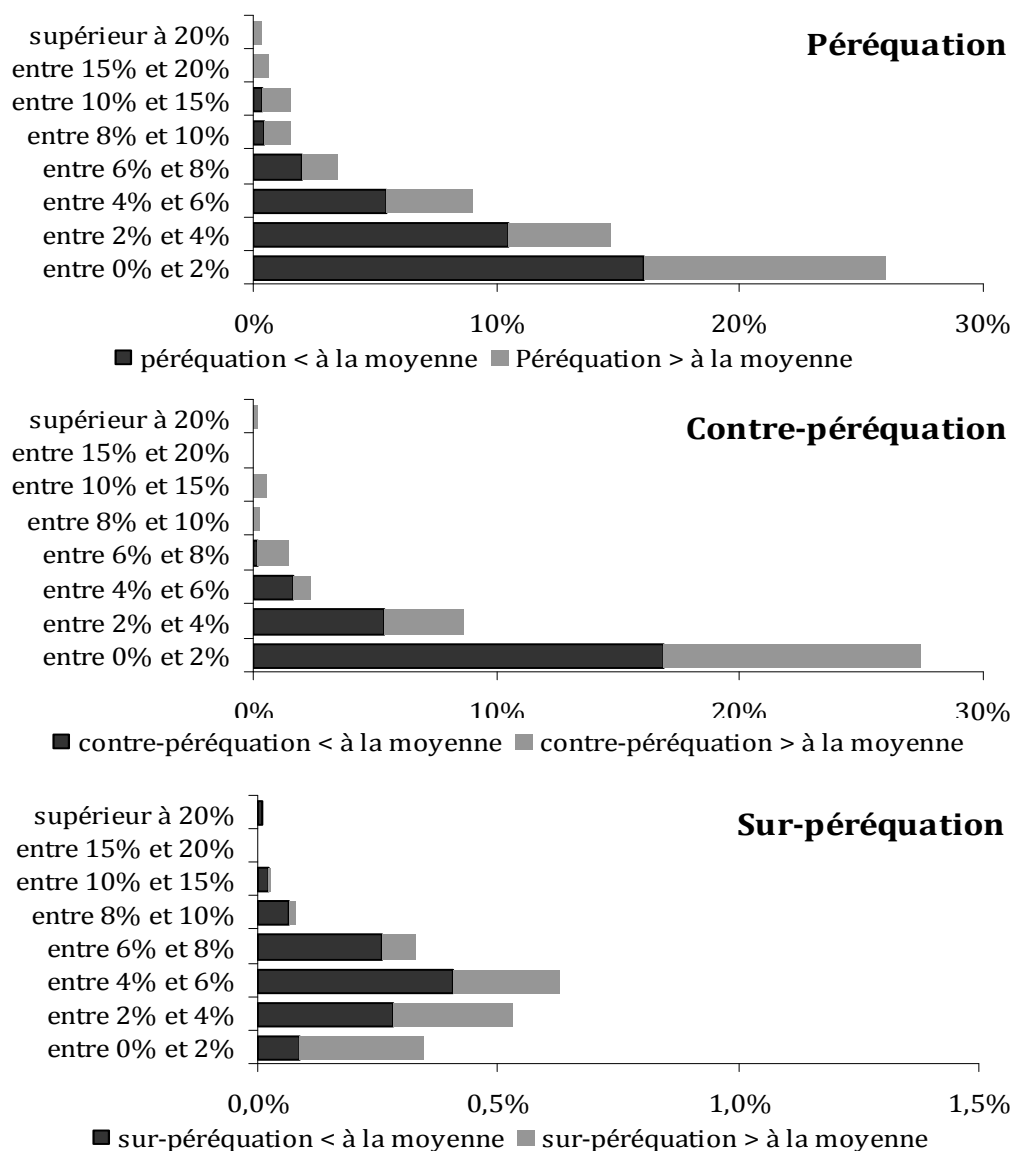
Tableau 32 : Répartition des blocs communaux selon leur situation en 2015

Caractère péréquateur	Situation par rapport au potentiel fiscal par habitant moyen en 2010	Proportion de la population	
Péréquation	Inférieur à la moyenne en 2010	35 %	57 %
	Supérieur à la moyenne en 2010	22 %	
Contre-péréquation	Inférieur à la moyenne en 2010	24 %	41 %
	Supérieur à la moyenne en 2010	17 %	
Sur-péréquation	Inférieur à la moyenne en 2010	1 %	2 %
	Supérieur à la moyenne en 2010	1 %	

Source : Simulations de la mission.

Le Graphique 56 ci-dessous offre une lecture plus fine, par tranches d'évolution sur la période 2010-2015, des situations de péréquation, contre-péréquation ou sur-péréquation, en fonction de leur situation en termes de potentiel fiscal recalculé, selon qu'il soit supérieur ou inférieur à la moyenne.

Graphique 56 : Répartition de la population en fonction du niveau de péréquation, de contre-péréquation ou de sur-péréquation en 2015

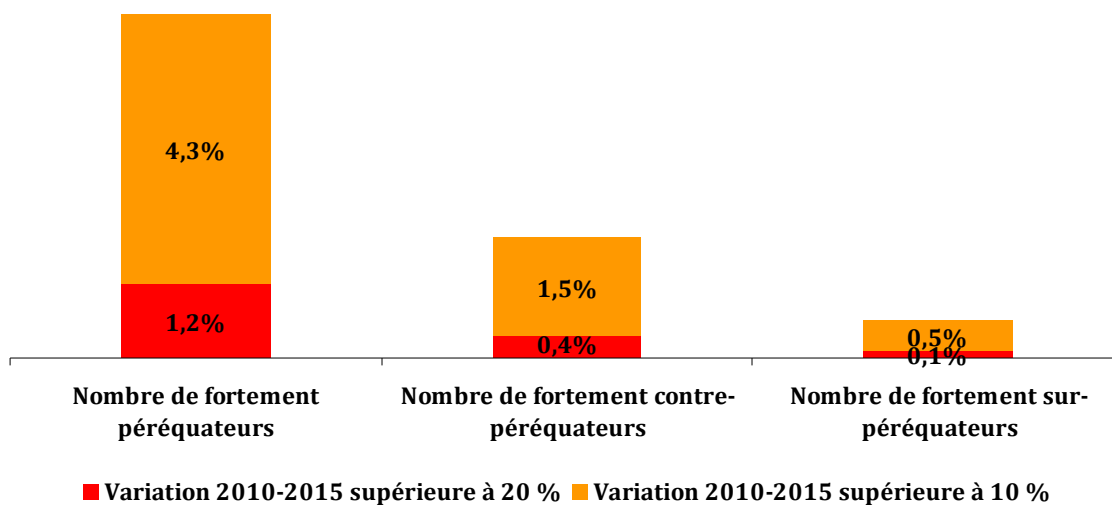


Source : Calculs de la mission.

Ainsi, parmi ces blocs communaux, les situations extrêmes de contre-péréquation restent modérées, puisque les variations contre-péréquatrices supérieures à 10 % ne dépassent pas 2 % de la population totale.

Annexe VII

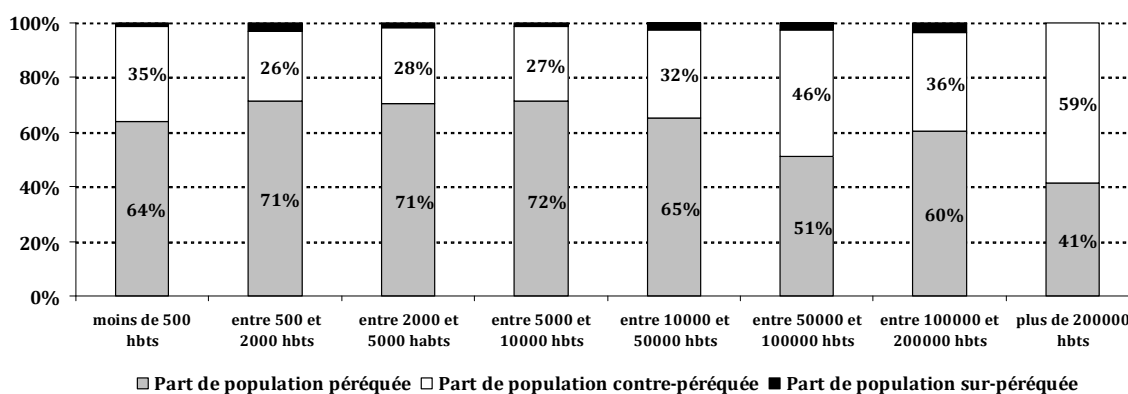
Graphique 57 : Effets individuels de la réforme sur la période 2010-2015 (bloc communal)



Source : Mission.

Une analyse différenciée en fonction de strates de population¹⁴⁶ permet d'identifier un effet contre-péréquateur plus marqué au niveau des collectivités de taille importante, au-delà de 50 000 habitants. Les différentiels sont cependant accentués par le fait que, leur nombre étant moindre au sein de ces strates (149 blocs communaux de 50 à 100 000 habitants, 69 de 100 à 200 000 habitants et 35 au-delà), les évolutions des écarts à la moyenne peuvent être plus brusques que dans des strates plus denses, alors même que ces collectivités représentent plus de la moitié de la population française avec 37,5 millions d'habitants.

Graphique 58 : Effets individuels de la réforme sur la période 2010-2015 (bloc communal - analyse par strates de population)



Source : Mission.

¹⁴⁶ Les strates ont été définies par la mission, de un à huit, sur le modèle de celles utilisées par la DGCL pour les communes.

Encadré 18 : L'évolution des inégalités au sein des seuls EPCI

La mission a également effectué une analyse de l'évolution des différentes catégories d'EPCI en termes de réduction des inégalités. Cette évaluation a été effectuée au sein de chacune des catégories d'EPCI visées dans le Tableau 33 ci-dessous. Les évolutions globales et individuelles présentées ci-dessous ne visent donc pas à obtenir une comparaison entre les différentes catégories d'EPCI, celle-ci étant dépourvu de pertinence du fait de la disparité de ressources et de fonctions qui les caractérise. Elles sont uniquement destinées à isoler l'effet péréquateur à l'horizon 2015 pour chacune de ces catégories.

La situation des EPCI en termes de péréquation sera nettement favorable en 2015. Une approche globale par catégorie d'EPCI permet par ailleurs d'observer que les inégalités se réduisent de manière plus importante au sein des EPCI à TPU.

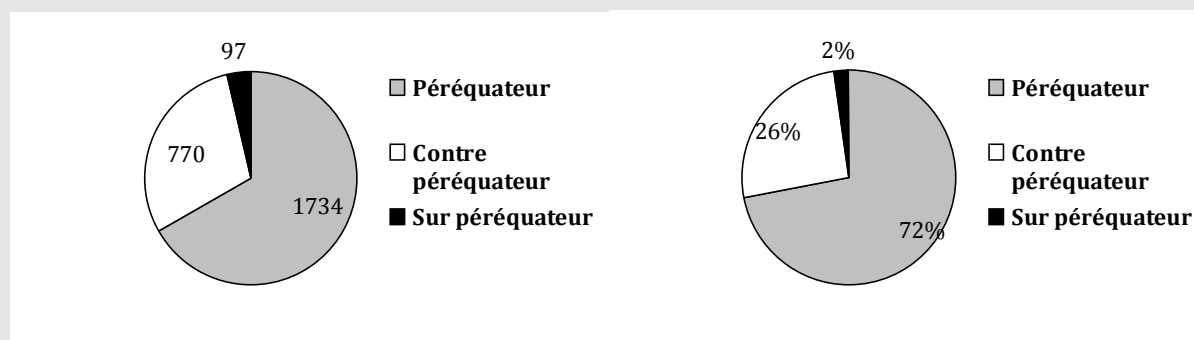
Tableau 33 : effets globaux de la réforme sur la période 2010 - 2015 par type de groupement

Type de groupement	Nombre de groupements	Evolution des inégalités entre 2010 et 2015
Communautés de communes		
TPU	793	-11 %
Fiscalité mixte	278	-10 %
TP de zone et fiscalité additionnelle	1 335	-4 %
Communautés d'agglomération		
TPU	147	-9 %
Fiscalité mixte	27	-5 %
Communautés urbaines		
TPU	8	-4 %
Fiscalité mixte	5	1 %
TP de zone	3	2 %
Syndicats d'agglomération nouvelle		
TPU	5	-5 %

Source : Mission.

L'analyse individuelle confirme cette approche globale, puisque 1 734 groupements représentant 72 % de la population s'inscrivent dans une trajectoire péréquatrice sur la même période.

Graphique 59 : Effets individuels de la réforme sur la période 2010-2015 (groupements)

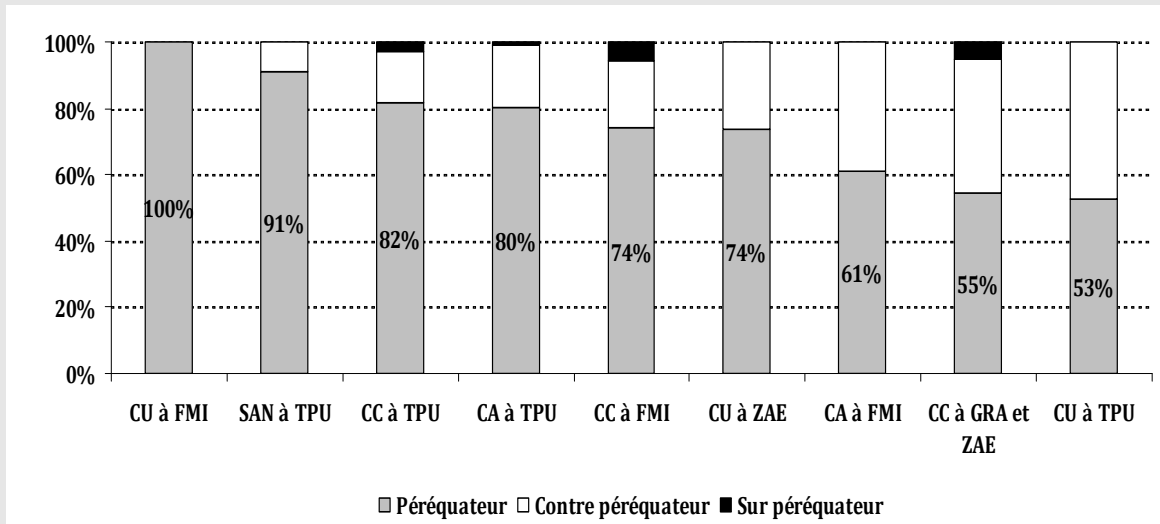


Source : Mission.

Annexe VII

Les graphiques ci-dessous présentent les résultats individuels en fonction de la nature juridique et fiscale des groupements. Leur étude confirme clairement que les communautés urbaines à fiscalité mixte, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de communes à TPU, connaissent le plus fort niveau de péréquation. A l'opposé, la moitié des communautés urbaines à TPU, qui représentent 7,3 millions d'habitants¹⁴⁷, connaît une évolution défavorable.

Graphique 60 : Evolution différenciée du potentiel fiscal recalculé sur la période 2010 à 2015, par catégorie d'EPCI en fonction de la population

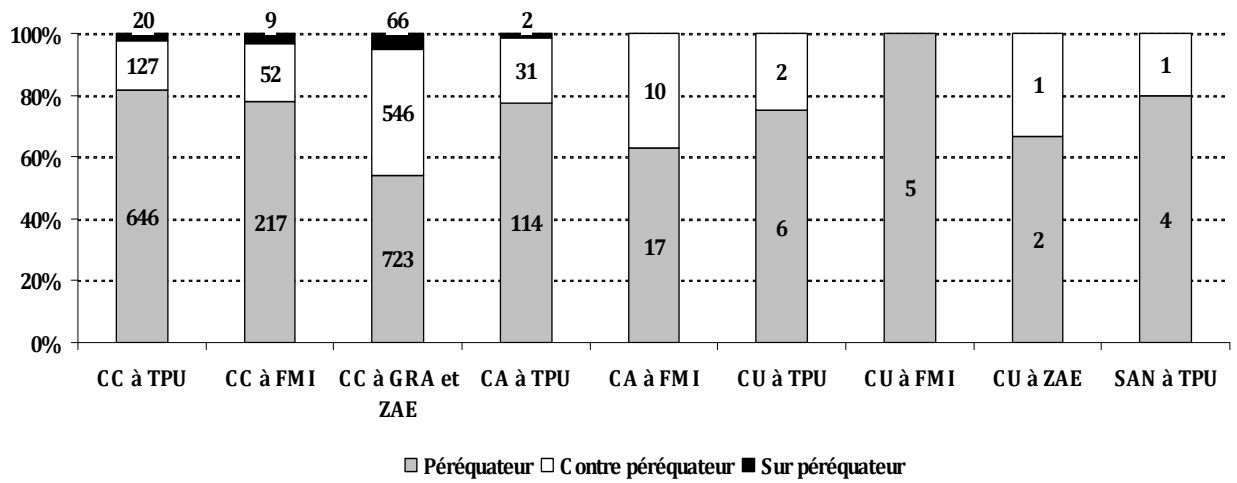


Source : Mission.

Graphique 61 : Evolution différenciée du potentiel fiscal recalculé sur la période 2010 à 2015, par catégorie d'EPCI en fonction du nombre d'EPCI

¹⁴⁷ Source : DGCL, « bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2010 » sur son site internet.

Annexe VII



Source : Mission.

4. Evolutions envisageables

4.1. Régions

4.1.1. Péréquation de 25 % du produit de la CVAE

Modification ou ajout de critères de péréquation

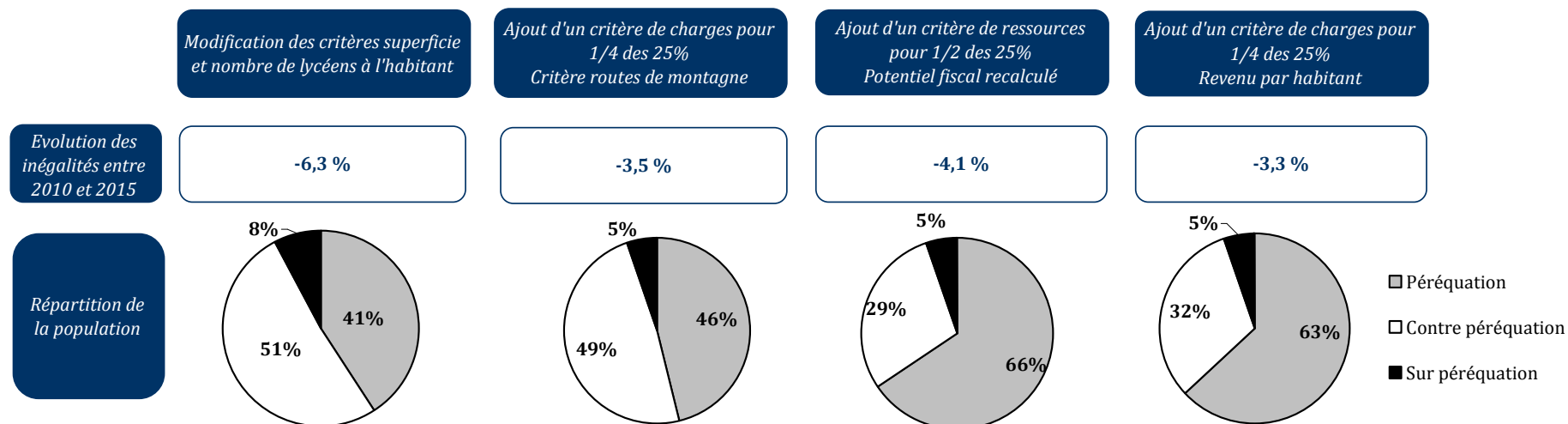
L'ajout d'un quatrième critère de péréquation (voirie de montagne ou revenu par habitant) pour la répartition de la part de 25 % de CVAE péréquée (pondéré de manière identique avec les trois autres critères) ou la modification des critères existants (en remplaçant la superficie et le nombre de lycéens et de stagiaires de formation professionnelle par la superficie par habitant et le nombre de lycéens et de stagiaires par habitant) donnent les effets suivants :

- ◆ au niveau global, une légère réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal entre régions en 2015 par rapport à la situation avant la réforme ; ces changements ont donc un effet positif par comparaison avec l'application de la réforme ;
- ◆ au niveau individuel, une proportion de contre-péréquation plus élevée que dans l'application de la réforme (entre 49 et 51 % contre 34 %). Les effets de ces changements sont donc contradictoires selon les régions. L'ajout du critère du revenu par habitant ne détériore pas la proportion de contre-péréquation par rapport aux résultats issus de l'application de la réforme mais il ne permet d'atteindre qu'un faible niveau de réduction globale (-3,3 % contre -2,9 % du seul fait de la réforme) supplémentaire.

A également été testé l'ajout d'un critère de ressources (le potentiel fiscal recalculé) à hauteur de la moitié de la répartition de la part de CVAE péréquée, les trois autres critères se répartissant à égale partie l'autre moitié. Cette simulation permet de constater une nette amélioration de l'effet péréquateur du fonds à l'horizon 2015, tant au niveau global avec une amélioration de la réduction des inégalités de 2 points, qu'au niveau individuel, puisque la part de population contre-péréquée passe sous les 30 %.

Annexe VII

Graphique 62 : Impact des modifications étudiées par la mission concernant les critères de répartition de 25 % de la CVAE



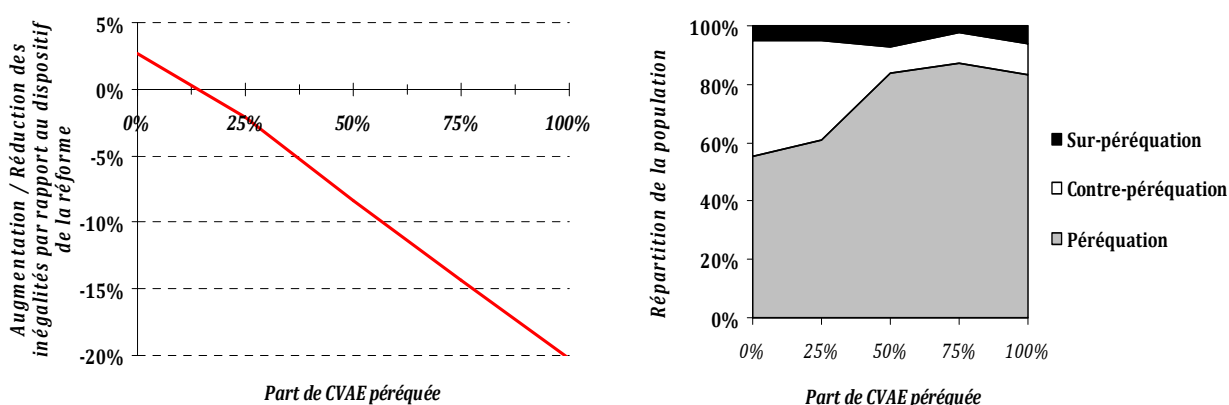
Source : Calculs de la mission.

Modification de la part péréquée de CVAE

La modification de la part de la CVAE qui donne lieu à péréquation sur critères de charges, fixée à 25 % dans la loi de finances pour 2010 donne les effets suivants :

- ◆ au niveau global, les inégalités de répartition du potentiel fiscal entre régions en 2015 sont réduites d'autant plus que la part péréquée de CVAE est grande. Si l'ensemble de la CVAE était péréquée (100 %), les inégalités de répartition seraient réduites de plus de 20 % par rapport au dispositif prévu par la réforme. A 50 % de péréquation, le niveau de réduction des inégalités serait de 7 % ;
- ◆ au niveau individuel, l'augmentation de la part péréquée de CVAE permet de réduire la proportion de situations de contre-péréquation. Entre 50 et 100 % de péréquation, de l'ordre de 80 à 90 % de la population se situerait dans des régions péréquées.

Graphique 63 : Impact d'une modification de la part péréquée de CVAE sur la réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal (gauche) et sur la répartition de la population entre régions péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées (droite)



Source : Calculs de la mission

Application de la péréquation hors mécanisme de garantie de ressources

Dans le cadre du dispositif de péréquation de 25 % de la CVAE prévu dans la réforme, la répartition entre régions est effectuée selon des critères de charges avant calcul des mécanismes de garantie. Ces derniers réduisent, la portée du mécanisme, qui ne joue que sur la croissance des ressources.

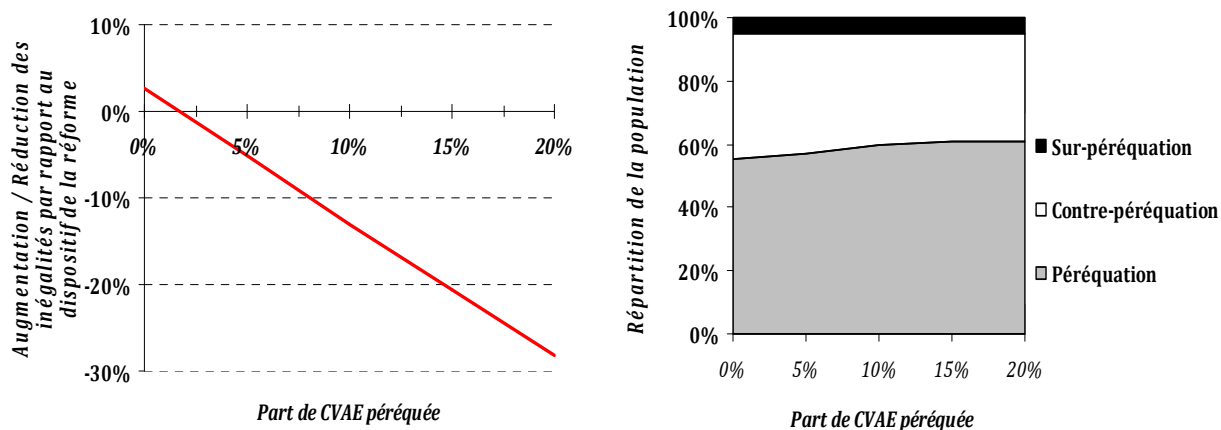
Il est possible d'envisager la répartition de cette part de la CVAE après détermination des mécanismes de garantie. Dans ce cas, la péréquation porte effectivement sur le stock de potentiel fiscal. Les effets de ce mécanisme sont les suivants :

- ◆ au niveau global, les inégalités de répartition du potentiel fiscal entre régions en 2015 sont réduites d'autant plus que la part péréquée de CVAE après mécanismes de garantie est grande. Si 20 % de la CVAE était péréquée, les inégalités de répartition seraient réduites de 30 % environ par rapport au dispositif prévu par la réforme. A 10 % de péréquation, le niveau de réduction des inégalités serait proche de 13 % ;
- ◆ au niveau individuel, l'augmentation de la part péréquée de CVAE après mécanismes de garantie permet également de réduire la proportion de situations de contre-péréquation. Entre 10 et 20 % de péréquation, de l'ordre de 60 % de la population se situerait dans des régions péréquées.

Annexe VII

Au total, les résultats de ce scénario sont largement équivalents à ceux d'une augmentation de la part péréquée de la CVAE avant mécanisme de garantie. Ils sont toutefois atteints par la mobilisation de moindres volumes de CVAE. En revanche, ce mécanisme ne permet pas de garantir le respect du principe de garantie du niveau de ressources après la réforme par rapport au niveau de ressources avant réforme.

Graphique 64 : Impact d'une modification de la part péréquée de CVAE sur la réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal (gauche) et sur la répartition de la population entre régions péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées (droite)



Source : Calculs de la mission.

4.1.2. Péréquation sur flux

Augmentation de la péréquation sur flux à 100 %

Dans le scénario d'une augmentation de la CVAE sur flux à 100 %, l'effet global de réduction des inégalités serait faible. L'effet péréquateur de la réforme serait légèrement plus puissant sur une période de cinq ans, puisque le niveau global des inégalités entre régions diminuerait de 2,6 % entre 2010 (avant réforme) et 2015, contre 2,1 % actuellement du fait de la réforme.

Graphique 65 : Effets globaux de la réforme sur la période 2010-2015

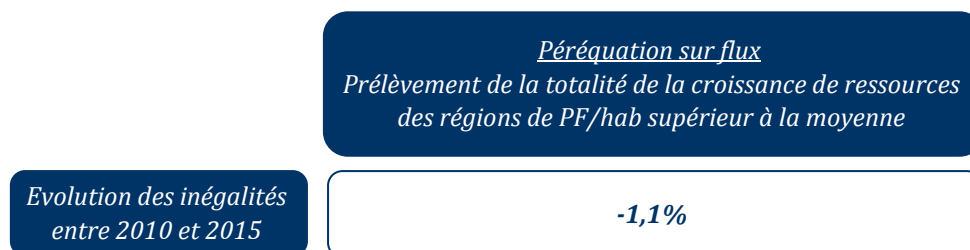


Source : Mission.

Note : Cette étude est réalisée à partir du texte de la loi de finances pour 2010. Elle inclut donc le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties et le mécanisme de péréquation sur flux. La part de la péréquation sur flux est ramenée à 100 %.

Bien que doublé, l'effet du mécanisme de péréquation sur flux resterait faible. Le niveau de réduction des inégalités résultant de la seule application du mécanisme de péréquation sur flux atteindrait - 1,1 %.

Graphique 66 : Impact de la péréquation sur flux de la CVAE en 2015 (Gini)



Source : Mission.

Le niveau financier du fonds atteindrait 101 M€, pesant principalement sur la région Île-de-France ainsi que sur Rhône-Alpes. Le nombre de collectivités bénéficiant des versements serait inchangé.

Graphique 67 : Montants prélevés et reversés par la péréquation sur flux des régions en 2015 (M€)



Source : Mission.

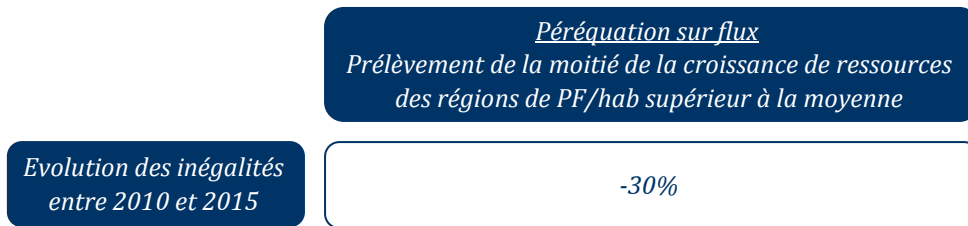
Prélèvement uniquement fondé sur le critère du potentiel fiscal

Le dispositif de péréquation sur flux actuellement prévu dans la réforme repose sur la conjonction de deux critères : avoir une croissance des ressources supérieure à la moyenne et un potentiel fiscal par habitant supérieur à la moyenne. Il est possible de tester l'effet de la suppression du premier critère. Il s'agirait alors **de prélever la moitié du surplus annuel de ressources par rapport à l'année de référence 2010 pour toutes les régions dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne**. Les sommes prélevées sont reversées dans les mêmes conditions que dans le système de la réforme.

L'effet de ce nouveau dispositif serait beaucoup plus puissant que la péréquation sur flux prévue dans la loi de finances pour 2010 : à l'horizon 2015, une baisse de 30 % des inégalités de répartition du potentiel fiscal serait enregistrée. Les montants prélevés et reversés s'élèveraient à près de 180 M€ en 2015, soit un montant moindre que ceux réellement affectés au mécanisme de péréquation de 25 % de la CVAE (évalués à 221 M€, comme exposé dans le Graphique 24 ci-dessus) ce qui illustre l'efficacité d'un tel dispositif.

Annexe VII

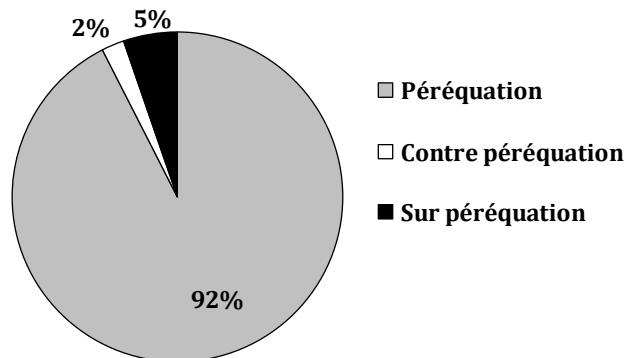
Graphique 68 : Effet global sur la période 2010-2015 d'un prélèvement uniquement fondé sur le critère du potentiel fiscal



Source : Mission.

Au niveau individuel, un effet très favorable est constaté. Le niveau de population péréquée atteint ainsi 92 % en 2015.

Graphique 69 : Effet individuel en 2015 d'un prélèvement uniquement fondé sur le critère du potentiel fiscal

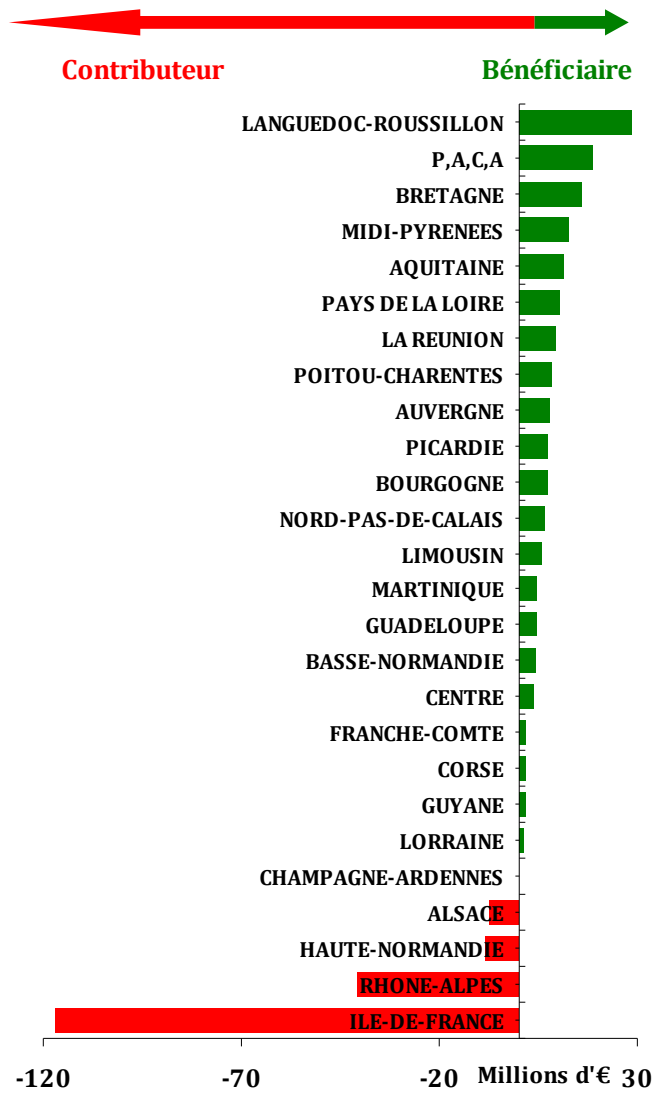


Source : Mission.

Les prélèvements seraient toutefois concentrés sur l'Île-de-France et Rhône-Alpes, ainsi que la Haute-Normandie et l'Alsace qui deviendraient contributrices (pour des montants moindres). Les principaux bénéficiaires des versements resteraient les mêmes régions, à savoir Languedoc-Roussillon et Provenances-Alpes-Côtes d'Azur.

Annexe VII

Graphique 70 : Montants prélevés et reversés par la péréquation sur flux en 2015 (M€)



Source : Mission.

4.1.3. Proposition de la mission

Deux propositions peuvent être formulées.

Fusionner les mécanismes de péréquation

La question de l'existence de deux fonds de péréquation de la CVAE mérite d'être posée. La coexistence de deux fonds de péréquation horizontale, venant s'ajouter aux dispositifs de péréquation verticale, est en effet un facteur de complexité qui accroît les risques d'incohérences de la politique de péréquation financière (risque qu'une région soit prélevée dans un système et bénéficiaire dans un autre).

Le mécanisme de péréquation sur flux créé par la loi de finances pour 2010 n'est pas efficace dans son mode de fonctionnement actuel. Il pourrait être proposé de le fusionner avec le fonds de péréquation de 25 % de la CVAE qui présente l'avantage de mettre à contribution et de bénéficier à l'ensemble des régions et de permettre la prise en compte des différences de charges entre régions.

Le mécanisme mis en place reposerait sur les fondements suivants :

- ◆ les trois critères de charges retenus par la loi de finances pour la répartition d'une part de la CVAE entre les régions seraient conservés. Les critères de charges supplémentaires ou alternatifs évalués par la mission ne présentent pas d'avantage décisif ;
- ◆ un critère de ressources (potentiel fiscal) serait ajouté pour améliorer l'efficacité péréquatrice globale de la réforme et limiter le nombre de régions se situant dans des situations de contre-péréquation¹⁴⁸. La part de CVAE péréquée serait répartie pour moitié sur ce critère nouveau¹⁴⁹ ;
- ◆ l'augmentation de la part péréquée de ce fonds de péréquation à 50 % ou 75 % permettrait d'améliorer encore davantage l'efficacité globale et individuelle du mécanisme.

En cas de fusion des dispositifs, les montants réellement affectés au fonds unique s'élèveraient à 443 M€ en 2015 dans une hypothèse de prélèvement sur 50 % de la CVAE des régions et permettraient d'atteindre à cette même date un niveau de diminution des inégalités d'un peu plus de 12 %.

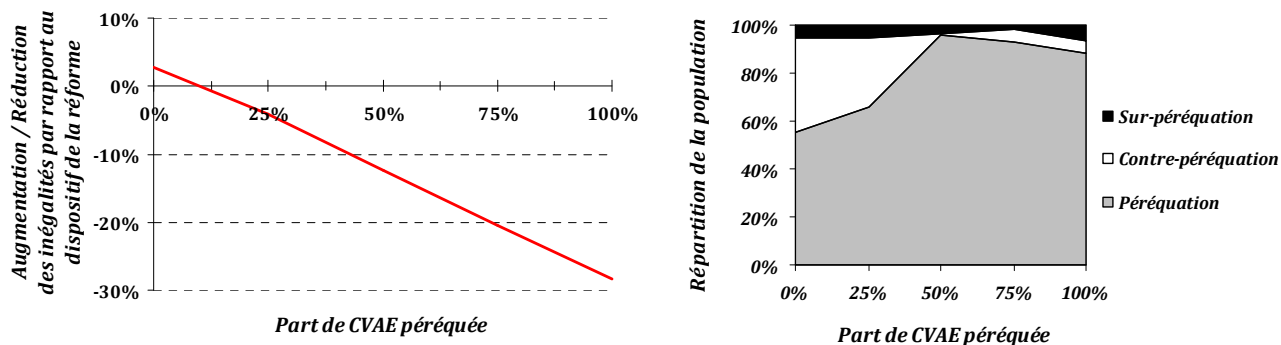
Un tel mécanisme serait nettement plus efficace que ceux mis en place dans la réforme. Les sommes prélevées seraient certes plus importantes (443 M€ en 2015 contre 221 M€¹⁵⁰) mais pour un effet péréquateur global supérieur de dix points à l'horizon 2015 (-12,5 % contre -2,1 %). Le Graphique 71 ci-dessous signale toutefois un léger décrochement au niveau individuel entre 75 % et 100 % de part de CVAE péréquée, en dépit de l'accroissement constant du niveau de réduction des inégalités en approche globale, mesurée en fonction de l'évolution du coefficient de Gini. Au plan individuel, le niveau de péréquation le plus élevé se situe donc à 50 % de CVAE péréquée.

¹⁴⁸ La répartition est effectuée au prorata de l'écart de potentiel fiscal par habitant à la valeur maximale constatée au sein des régions.

¹⁴⁹ Soit, dans l'hypothèse d'une CVAE péréquée à 50 %, 25 % répartis sur le critère de ressources, 25 % répartis sur les trois critères à égale partie.

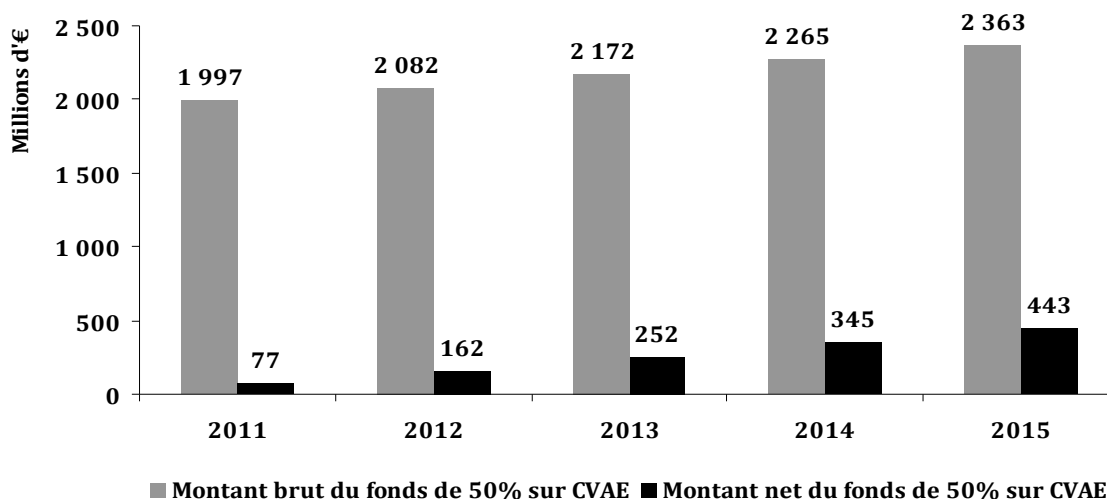
¹⁵⁰ En additionnant les deux mécanismes de péréquation de la CVAE créés par la loi de finances pour 2010.

Graphique 71 : Impact en 2015 d'une modification de la part péréquée de CVAE dans l'hypothèse de l'ajout d'un critère de ressources (potentiel fiscal recalculé) sur la réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal (gauche) et sur la répartition de la population entre régions péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées (droite)



Source : Calculs de la Mission.

Graphique 72 : Volume et évolution d'un fonds de péréquation de 50 % de la CVAE incluant un critère de ressources, sur la période 2010-2015

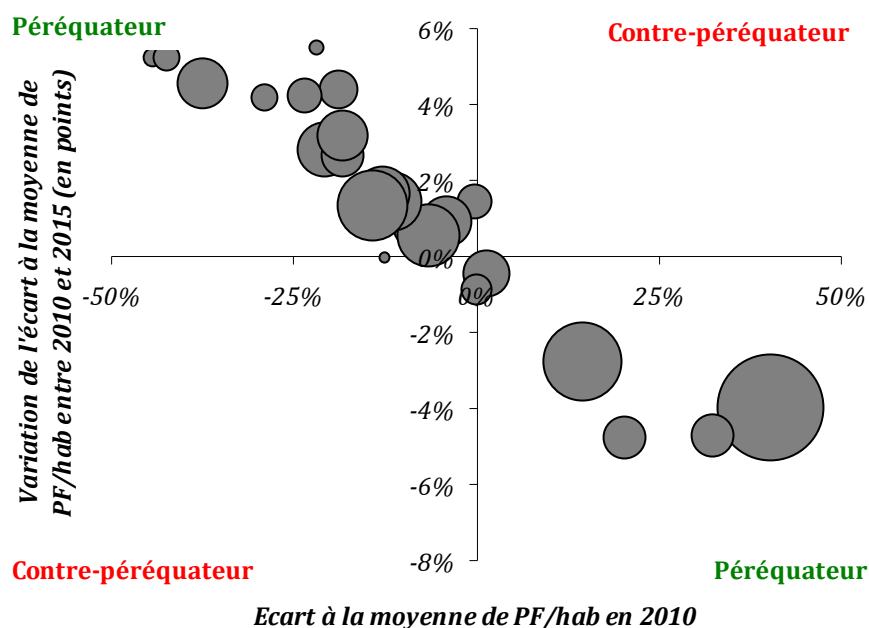


Source : Calculs de la mission.

Le Graphique 73 ci-dessous illustre également l'efficacité potentielle d'un fonds de ce type dans l'hypothèse d'une répartition de 50 % de la CVAE des régions, puisqu'aucune région¹⁵¹ ne serait en situation de contre-péréquation à l'horizon 2015.

¹⁵¹ A l'exception de la Guyane mais pour un niveau de contre-péréquation proche de zéro.

Graphique 73 : Evolutions individuelles pour un fonds de péréquation de 50 % de la CVAE incluant un critère de ressources, sur la période 2010-2015

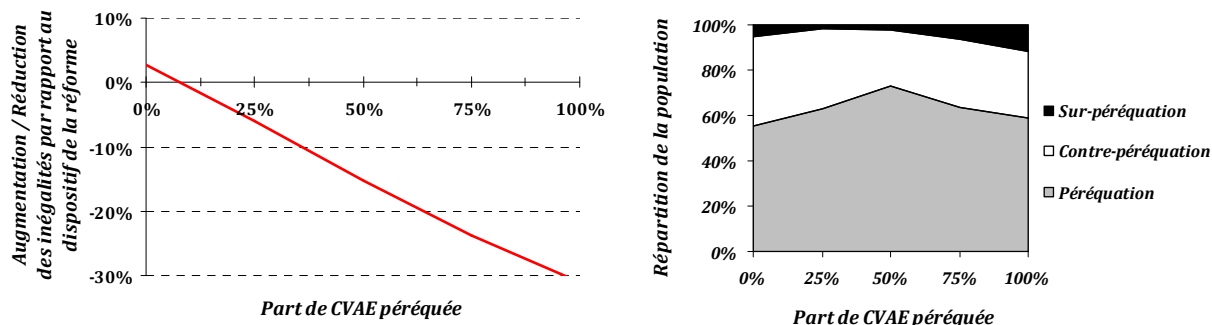


Source : Calculs de la mission. La taille des bulles est proportionnelle à la population de chaque région. Les répartitions de CVAE en fonction du critère de potentiel fiscal recalculé ont été effectuées par écart au potentiel fiscal le plus élevé.

La mission a également testé l'intégration de ce même critère de ressources en calculant les répartitions entre les régions bénéficiaires en fonction non plus de leur écart au plus fort potentiel fiscal recalculé (en pratique, celui de l'Île de France) mais de leur écart respectif à la moyenne. En application de la première méthode, toutes les régions, hormis celle qui dispose du potentiel fiscal le plus élevé reçoivent des versements du fonds, de manière proportionnée à leur écart avec celle-ci, alors que dans la seconde seules celles qui se situent en dessus de la moyenne se verront affecter des versements du fonds en proportion de leur écart à la moyenne.

Cette seconde méthode n'a *in fine* pas été retenue par la mission car les résultats obtenus restent inférieurs, à niveau de part péréquée de CVAE équivalent, à ceux de la simulation exposée ci-dessus, comme le démontre le Graphique 74 ci-dessous. En effet, en application de cette méthode, la part de population en situation de contre-péréquation resterait très élevée, y compris dans les hypothèses de très fort abondement au fonds à 75 % et 100 % de part de CVAE péréquée.

Graphique 74 : Impact en 2015 d'une modification de la part péréquée de CVAE dans l'hypothèse de l'ajout d'un critère de ressources (potentiel fiscal recalculé) sur la réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal (gauche) et sur la répartition de la population entre régions péréquées, contre-péréquées et sur-péréquées (droite)



Source : Calculs de la mission. Les répartitions de CVAE en fonction du critère de potentiel fiscal recalculé ont été effectuées par écart à la moyenne du potentiel fiscal recalculé des régions.

Renforcer la péréquation sur flux

Si la fusion des deux mécanismes ne devait pas être retenue, une autre solution consisterait à modifier le mécanisme de péréquation sur flux de la CVAE, avec un prélèvement uniquement fondé sur le critère du potentiel fiscal (comme exposé au 4.1.2 ci-dessus). Dans cette hypothèse, cependant, il ne serait pas souhaitable de supprimer la péréquation de 25 % de la CVAE, ses modalités de reversement sur critères de charges garantissant une répartition plus différenciée et plus ciblée que celles du fonds sur flux ; les deux mécanismes sont en effet suffisamment complémentaires pour justifier le maintien de la coexistence malgré les risques de contradiction.

4.2. Départements

4.2.1. Répartition de la TSCA

A compter de 2011, les départements perçoivent la totalité du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. Chaque département reçoit un produit correspondant à l'application du taux de cette taxe à une fraction de son assiette. Le principe fixé par la loi de finances pour 2010 est que les départements dont le panier de ressources après réforme (hors TSCA) est inférieur de plus de 10 % au panier de ressources avant réforme se voient attribuer une fraction de TSCA au prorata de l'importance de la perte de ressources. Toutefois la loi de finances pour 2010 fixe dans son article 77 le barème de répartition de la TSCA entre départements. Ce dernier a été déterminé sur des données qui sont maintenant anciennes et ne sont donc plus strictement conformes au principe rappelé *supra*.

Il peut dès lors être envisagé d'actualiser le barème de la loi de finances pour 2010 à partir de montants prévisionnels actualisés du panier de ressources 2010, avant et après réforme. Réalisé à partir des données actualisées par la mission, cet exercice donne les résultats suivants :

- ◆ les départements qui avaient une part plutôt importante de ressources compensées dans leur panier de ressources voient leur situation s'améliorer. En 2010, après répartition actualisée de la TSCA, 35 départements ont une part de ressources compensées supérieure de 10 % de leur panier de ressources. Aucun département n'a une part de ressources compensées supérieure de 20 % de son panier de ressources après réforme (contre un, la Seine-et-Marne, dans l'application de la loi de finances). Il n'y a plus que deux départements (les Vosges et la Corse du Sud) avec une part de ressources compensées supérieure de 15 % contre huit en cas d'application de la loi de finances ;

Tableau 34 : 10 départements ayant la part de ressources compensées la plus importante dans leur panier de ressources après réforme. A gauche, répartition 2010 de la TSCA fixée par la LFI 2010. A droite, nouvelle répartition 2010 fondée sur des chiffres actualisés

2010 - répartition de la TSCA selon la loi de finances pour 2010		2010 - répartition de la TSCA actualisée	
Département	Part de ressources compensées	Département	Part de ressources compensées
SEINE-ET-MARNE	21,3 %	CORSE-DU-SUD	18,7 %
NORD	18,2 %	VOSGES	15,2 %
CHER	17,9 %	HAUT-RHIN	14,7 %
DEUX-SEVRES	17,5 %	PAS-DE-CALAIS	14,2 %
ALPES-MARITIMES	16,4 %	LANDES	13,5 %
EURE-ET-LOIR	16,1 %	MEURTHE-ET-MOSELLE	13,5 %
INDRE	15,7 %	VAUCLUSE	13,3 %
EURE	15,0 %	HAUTE-CORSE	13,1 %
HAUTES-ALPES	14,7 %	VENDEE	13,0 %
AIN	14,6 %	ISERE	12,7 %
RHONE	12,9 %	ALLIER	12,5 %

Source : Mission

Annexe VII

- ◆ les effets péréquateurs de la réforme sont améliorés. Le niveau global des inégalités demeure inchangé par rapport à l'application du barème de la loi de finances. En revanche, sur le plan individuel, l'actualisation de la répartition de la TSCA entre départements améliore sensiblement les résultats. 76 départements représentant 79 % de la population s'inscrivent sur une trajectoire péréquatrice entre 2010 et 2015 (70 en appliquant le barème), alors que 23 départements s'inscrivent dans une trajectoire contre péréquatrice (27 en appliquant le barème).

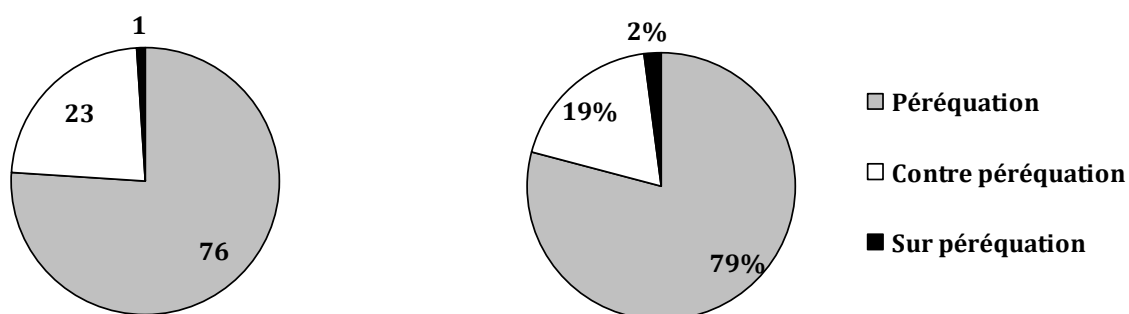
Graphique 75 : Effets globaux de la réforme sur la période 2010-2015



Source : Mission.

Note : Cette étude est réalisée à partir du texte de la loi de finances pour 2010 avec mise à jour de la répartition de la TSCA entre départements. Elle inclut le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties et le mécanisme de péréquation sur flux ; elle n'inclut pas le mécanisme de péréquation sur DMT0.

Graphique 76 : Effets individuels de la réforme sur la période 2010-2015



Source : Mission.

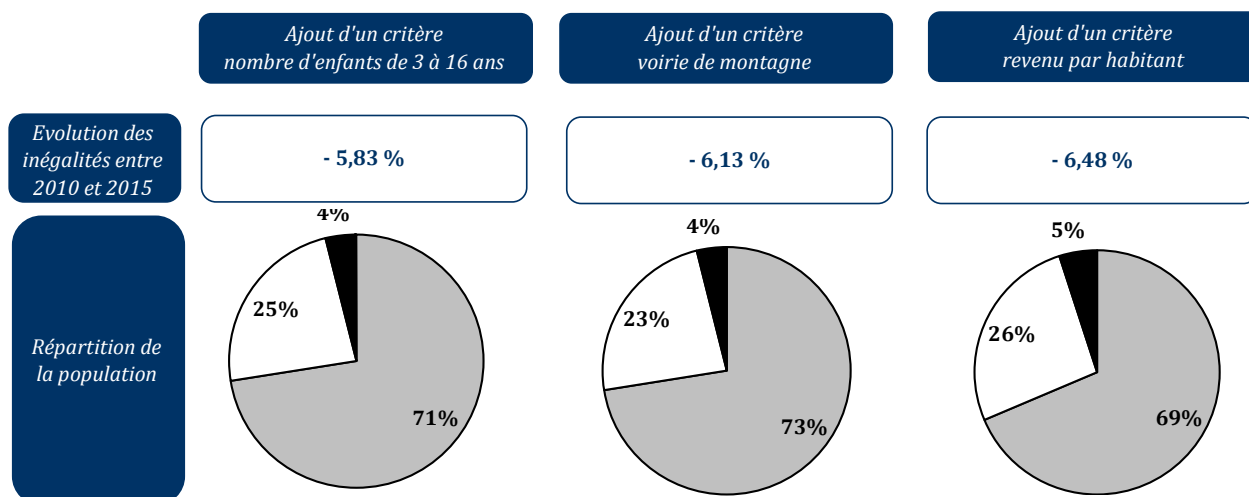
4.2.2. Péréquation sur stock

Modification ou ajout de critères de péréquation

L'ajout d'un quatrième critère de péréquation (voirie de montagne, nombre d'enfants scolarisés ou revenu par habitant) sur les 25 % de CVAE (pondéré de manière identique avec les trois autres critères) donne les effets suivants :

- ◆ au niveau global, seule la prise en compte du revenu moyen par habitant améliore la performance péréquatrice à l'horizon 2015 ;
- ◆ au niveau individuel, la proportion des départements en situation de contre-péréquation est soit plus élevée (entre 25 % et 26 % contre 22 %) soit identique (ajout du critère de longueur de voirie de montagne) ;
- ◆ La prise en compte du revenu moyen par habitant permet de diminuer le nombre de départements relativement pauvres en 2010 s'inscrivant sur une trajectoire contre-péréquatrice entre 2010 et 2015 (18 départements contre 21 dans le scénario central).

Graphique 77 : conséquences en termes de péréquation de l'introduction d'un critère supplémentaire dans le mécanisme de péréquation de 25 % de la CVAE



Source : Calculs de la mission.

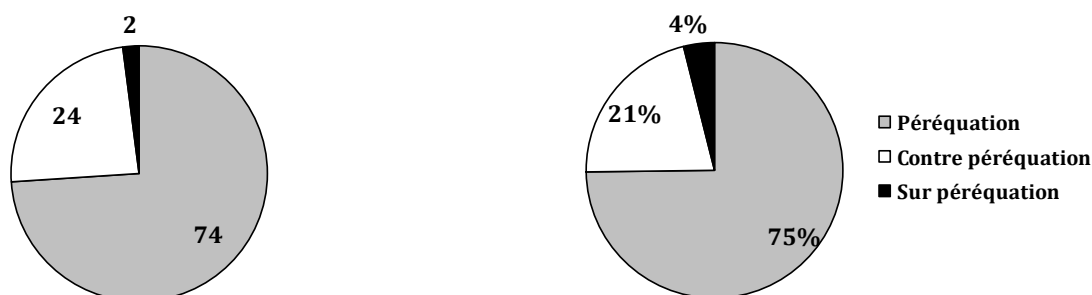
Note : En gris, part de la population péréquée, en blanc contre-péréquée, en noir sur-péréquée.

La modification des critères existants en pondérant la longueur de voirie départementale par le nombre d'habitants n'améliore quasiment pas l'effet péréquateur global de la réforme qui s'établit à 6,21 % entre 2010 (avant réforme) et 2015.

Individuellement, 24 départements représentant 21 % de la population s'inscrivent dans une trajectoire contre-péréquatrice en 2015 contre 27 représentant 22 % de la population dans le scénario central. Dans ce scénario, 18 départements relativement pauvres en 2010 connaissent une évolution contre-péréquatrice entre 2010 et 2015.

Annexe VII

Graphique 78 : Ventilation des départements selon les effets de la réforme sur 2010-2015 (en nombre de collectivités – (gauche) et en pourcentage de population – (droite)) Scénario de pondération de la longueur de voirie par habitant



Source : Mission.

Utilisation d'un indice synthétique

L'utilisation d'un indice synthétique, combinant des critères de ressources et des critères de charges, est fréquente dans la répartition des dotations de péréquation versées par l'État aux collectivités ainsi que pour la répartition du FSRIF. En première analyse, la mission a testé la répartition de la part péréquée de la CVAE selon un indice synthétique combinant :

- ◆ pour 50 % un critère de ressources, le potentiel fiscal recalculé par habitant¹⁵² ;
- ◆ pour 50 % des critères de charges, les trois critères retenus en loi de finances affectés d'une pondération identique.

L'utilisation de cet indice synthétique pour répartir la part péréquée de la CVAE améliore sensiblement la performance péréquatrice de la réforme. L'effet péréquateur global de la réforme s'établit à 6,9 % entre 2010 (avant réforme) et 2015. L'effet propre du mécanisme de péréquation de 25 % de la CVAE s'accroît pour s'établir à 4,4 % en 2015 contre 3,5 % dans le scénario central.

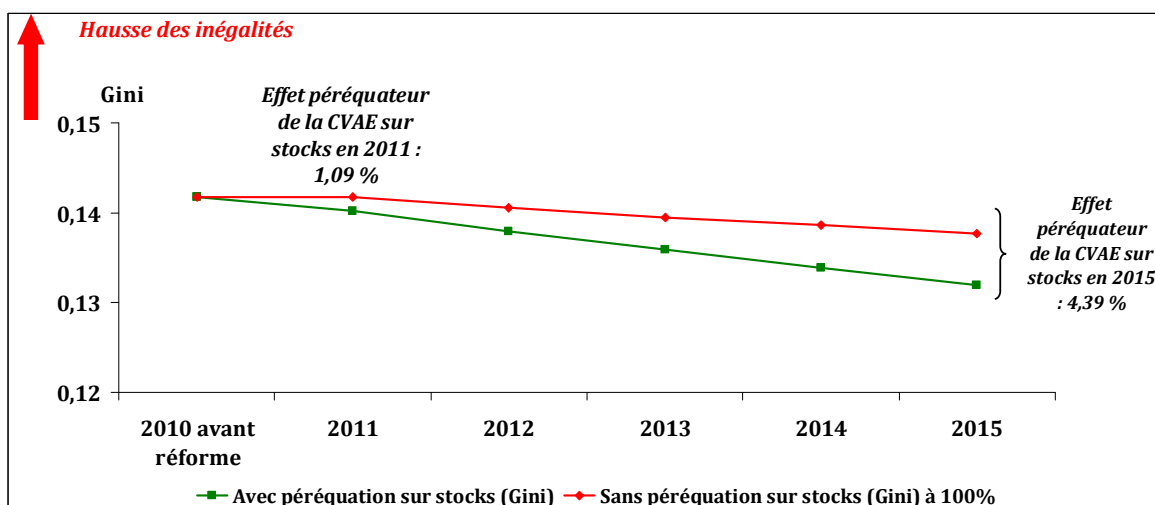
Graphique 79 : Effets globaux de la réforme sur la période 2010 - 2015



Source : Calculs de la mission

¹⁵² L'intégration du critère de ressources a été effectuée en calculant les répartitions entre les départements bénéficiaires en fonction de leur écart respectif à la moyenne. Ainsi, seuls ceux qui se situent en dessous de la moyenne se sont vus affecter des versements du fonds en proportion de leur écart à la moyenne.

Graphique 80 : Effet péréquateur de la CVAE sur stock
(évolution différenciée du coefficient de Gini sur la période 2010-2015)



Source : Calculs de la mission

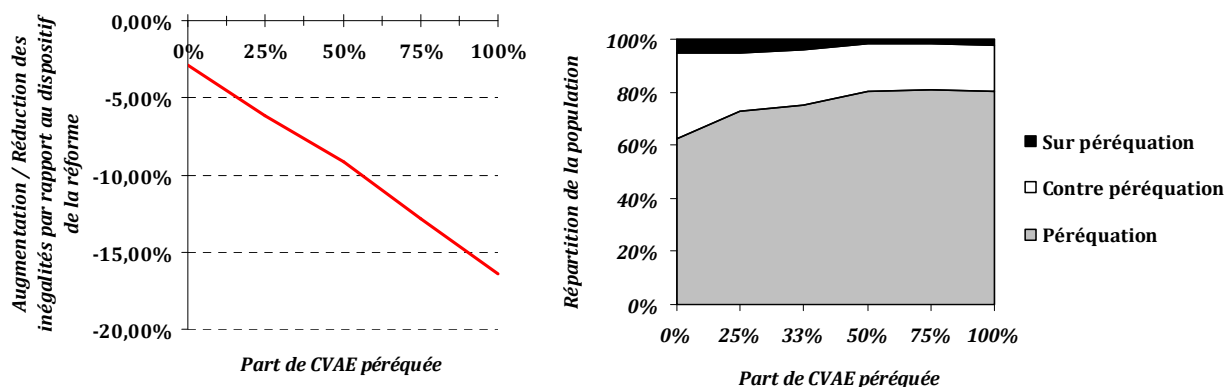
Individuellement les résultats sont également plus favorables, 78 départements représentant 74 % de la population s'inscrivant dans une trajectoire péréquatrice. 20 départements représentant 22 % de la population s'inscrivent dans une trajectoire contre péréquatrice (contre 27 départements représentant également 22 % de la population dans le scénario central).

Modification de la part péréquée de CVAE

La modification de la part de la CVAE qui donne lieu à péréquation sur critères de charge, au-delà du niveau de 25 % fixé dans la loi de finances pour 2010, donne les résultats suivants :

- ◆ au niveau global, les inégalités de répartition du potentiel fiscal entre départements en 2015 sont réduites d'autant plus que la part péréquée de CVAE est grande. Si l'ensemble de la CVAE était péréquée (100 %), les inégalités de répartition seraient réduites de plus de 16 % par rapport au dispositif prévu par la réforme. A 50 % de péréquation, le niveau de réduction des inégalités serait supérieur de 9 % à celui atteint par le dispositif voté ;
- ◆ au niveau individuel, l'augmentation de la part péréquée de CVAE permet de réduire la proportion de situations de contre-péréquation. Entre 50 et 100 % de péréquation, au moins 80 % de la population se situeraient dans des départements péréqués.

Graphique 81 : Impact d'une modification de la part péréquée de CVAE sur la réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal (gauche) et sur la répartition de la population entre départements péréqués, contre-péréqués et sur-péréqués (droite)



Source : Calculs de la mission. Les répartitions de CVAE en fonction du critère de potentiel fiscal recalculé ont été effectuées par écart à la moyenne du potentiel fiscal recalculé des départements.

Application de la péréquation hors mécanisme de garantie de ressources

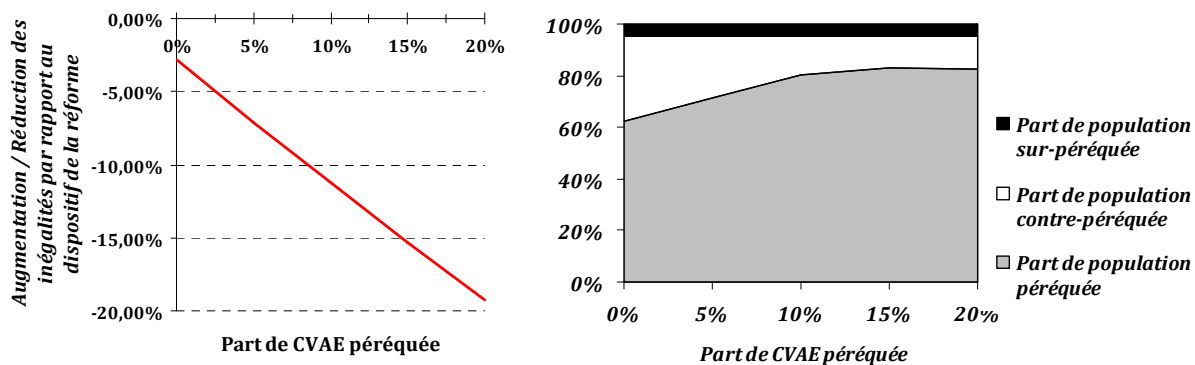
Dans le cadre du dispositif de péréquation de 25 % de la CVAE prévu dans la réforme, la répartition entre départements intervient selon des critères de charges avant calcul des mécanismes de garantie. Ces derniers réduisent donc, à court terme, la portée de la péréquation sur stock, qui ne joue que sur la croissance des ressources. Il est possible d'envisager de répartir une part de la CVAE après détermination des mécanismes de garantie. Dans ce cas, la péréquation porte effectivement sur le stock de potentiel fiscal. Les effets de ce mécanisme sont les suivants :

- ◆ au niveau global, les inégalités de répartition du potentiel fiscal entre départements en 2015 sont réduites d'autant plus que la part péréquée de CVAE après mécanismes de garantie est grande. Si 20 % de la CVAE était péréquée, les inégalités de répartition seraient réduites de 19 % environ par rapport au dispositif prévu par la réforme. A 10 % de péréquation, le niveau de réduction des inégalités serait de plus de 11 % ;
- ◆ au niveau individuel, l'augmentation de la part péréquée de CVAE après mécanismes de garantie permet de réduire la proportion de situations de contre-péréquation. Entre 10 et 15 % de péréquation, de l'ordre de 80 à 83 % de la population se situeraient dans des départements péréqués.

Annexe VII

Au total, ce scénario permet d'obtenir des résultats comparables à ceux du scénario d'augmentation de la part péréquée de la CVAE (avant mécanisme de garantie) présenté ci-dessus sans toutefois mobiliser des parts aussi importantes de CVAE pour la péréquation. Il est toutefois potentiellement contradictoire avec le principe de garantie des ressources après et avant réforme.

Graphique 82 : Impact d'une modification de la part péréquée de CVAE sur la réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal (gauche) et sur la répartition de la population entre départements péréqués, contre-péréqués et sur-péréqués (droite)



Source : Mission.

4.2.3. Péréquation sur flux

Augmentation de la péréquation sur flux à 100 %

Dans l'hypothèse d'une augmentation de la CVAE sur flux à 100 %, l'effet global de réduction des inégalités de ce dispositif serait proche de celui du dispositif de péréquation de 25 % de la CVAE prévu par la loi de finances. Les inégalités entre départements diminueraient ainsi de 8,5 % entre 2010 (avant réforme) et 2015.

Graphique 83 : Effets globaux de la réforme sur la période 2010-2015

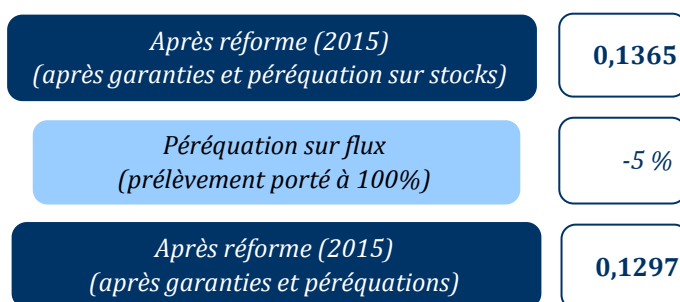


Source : Mission.

Note : Cette étude est réalisée à partir du texte de la loi de finances pour 2010. Elle inclut donc le mécanisme de péréquation sur stock, les garanties et le mécanisme de péréquation sur flux. La part de la péréquation sur flux est ramenée à 100 %.

L'effet du mécanisme de péréquation sur flux demeurerait inférieur à celui de la péréquation de 25 % de la CVAE prévue par loi de finances. Dans ce scénario, le niveau de réduction des inégalités du mécanisme de péréquation sur flux atteindrait en effet 5 %.

Graphique 84 : Impact de la péréquation sur flux de la CVAE en 2015 (Gini)

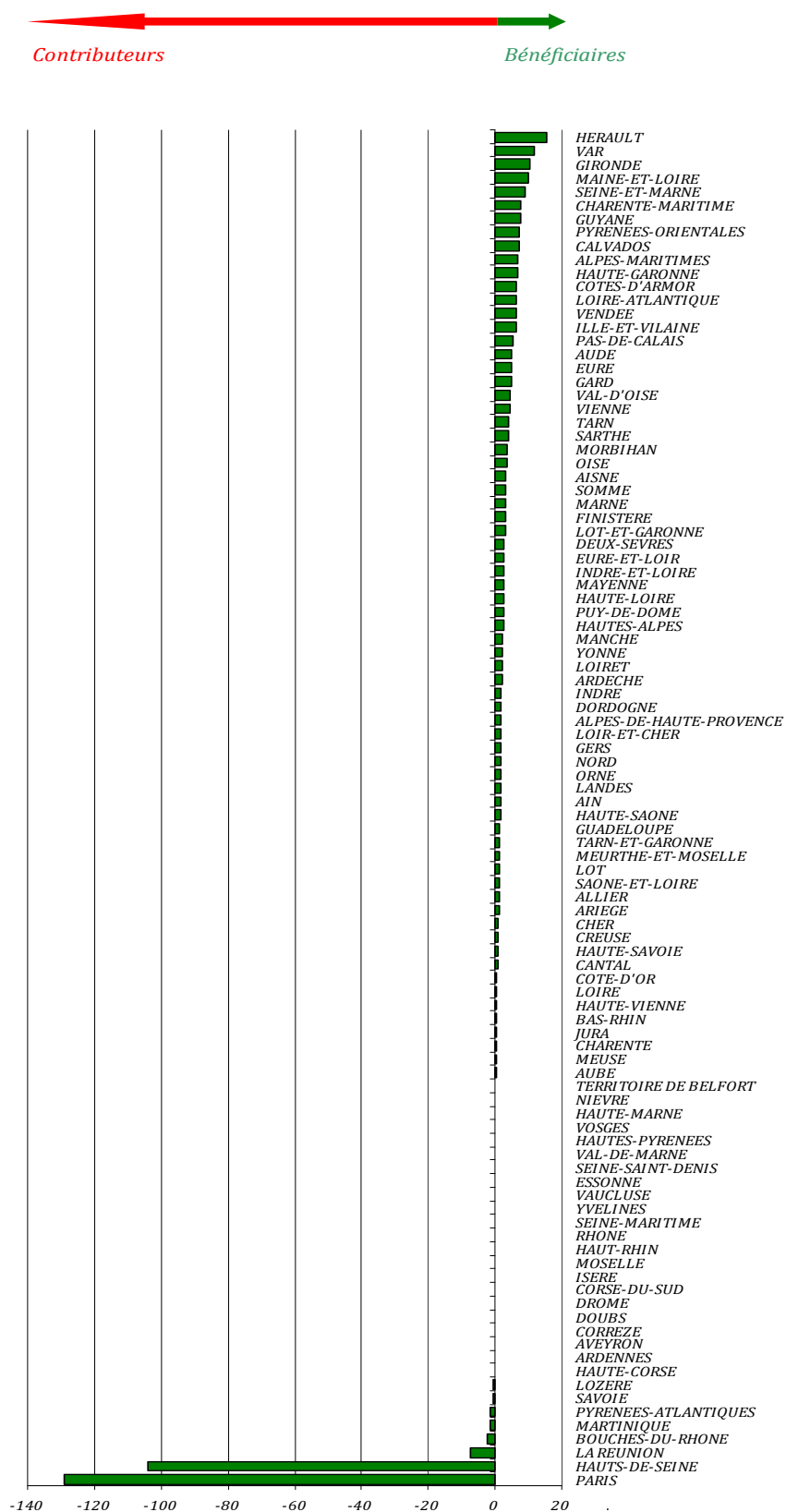


Source : Mission.

Annexe VII

Le niveau financier du fonds atteindrait 246 M€. Il serait principalement alimenté par les prélèvements sur les départements de Paris et des Hauts-de-Seine (129 M€ et 104 M€). Le nombre de collectivités bénéficiant des versements serait inchangé.

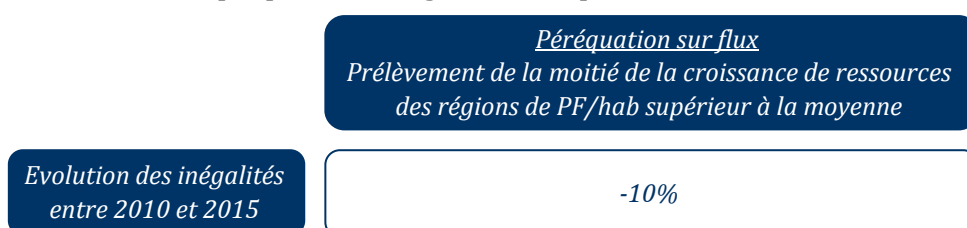
Graphique 85 : Montants prélevés et reversés par la péréquation sur flux en 2015 (M€)



Prélèvement uniquement fondé sur le critère du potentiel financier

Le dispositif de péréquation sur flux actuellement prévu dans la réforme repose sur la conjonction de deux critères : une croissance des ressources supérieure à la moyenne et un potentiel financier par habitant supérieur à la moyenne. Il est possible de tester l'effet de la suppression du premier critère : il s'agirait dans ce cas **de prélever la moitié du surplus annuel de ressources par rapport à l'année précédente pour tous départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur à la moyenne**. Les sommes prélevées sont reversées dans les mêmes conditions que celles prévues dans la réforme.

L'effet de ce nouveau dispositif serait beaucoup plus puissant que la péréquation sur flux prévue dans la loi de finances pour 2010 : à l'horizon 2015, une baisse de 10,4 % des inégalités de répartition du potentiel fiscal serait enregistrée (soit une baisse de près de 14 % par rapport à 2010 en intégrant l'effet péréquateur naturel des ressources après la réforme, évalué à 3,8 %). Les montants prélevés et reversés s'élèveraient à près de 363 M€.

Graphique 86 : Effet global sur la période 2010-2015

Source : Mission.

L'effet serait même encore plus élevé en prenant en compte, non pas le potentiel financier, mais le potentiel fiscal par habitant. Dans cette dernière hypothèse, à l'horizon 2015, une baisse de près de 20 % des inégalités serait enregistrée pour les départements par rapport à 2010 et une baisse d'un facteur 2 des cas de contre-péréquation serait enregistrée.

Tableau 35 : Résultats de la modification du mécanisme de péréquation sur flux

	Mécanisme de la LFI sur potentiel financier	Mécanisme de la LFI sur potentiel fiscal	Unique critère de potentiel financier	Unique critère de potentiel fiscal
Part de population péréquée	73 %	73 %	88 %	84 %
Part de population contre-péréquée	22 %	24 %	10 %	11 %
Part de population sur-péréquée	5 %	3 %	2 %	5 %
Montant du fonds en 2015 (en M€)	123	124	363	423
Nombre de départements prélevés	9	6	25	25
Niveau d'inégalités - base 100 = 2010	93,9	93,2	86,3	81,9

Source : Simulations de la mission

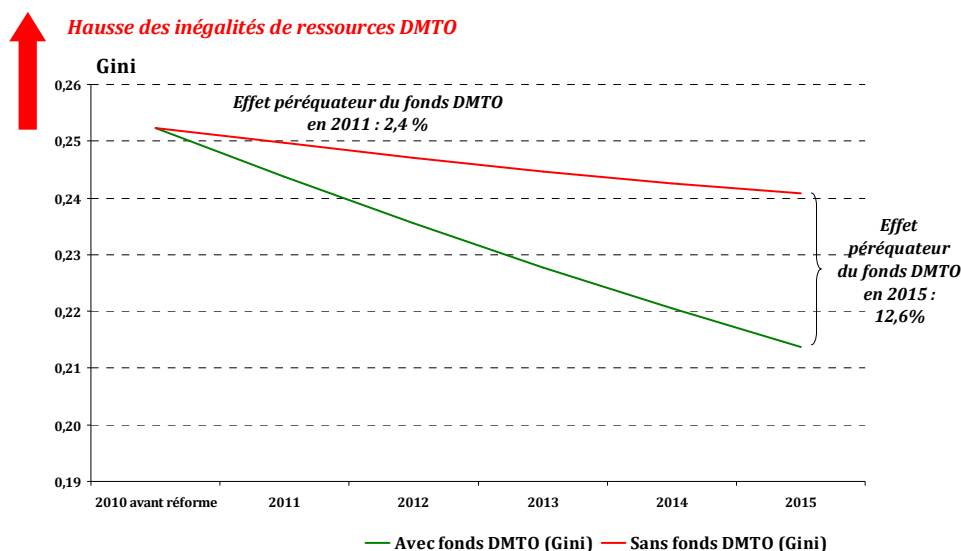
4.2.4. Péréquation des droits d'enregistrement

Prélèvement uniquement fondé sur le critère du potentiel fiscal

Le dispositif de péréquation des droits d'enregistrement actuellement prévu dans la réforme repose sur la conjonction de deux critères : une croissance des ressources de DMTO majorée de deux fois le taux d'inflation prévisionnel supérieure à la croissance moyenne des mêmes ressources et un montant de droits d'enregistrement par habitant supérieur à 75 % de la moyenne nationale.

Il est possible de tester un scénario alternatif : il s'agirait dans ce cas **de prélever la moitié du surplus annuel de DMTO par rapport à l'année précédente pour tous départements dont le montant de DMTO par habitant est supérieur à la moyenne** et de reverser les sommes prélevées dans les mêmes conditions que celles prévues dans le système de la réforme. L'effet de la péréquation serait renforcé dans ce scénario. En 2015, une réduction du niveau global des inégalités de ressources de DMTO par habitant entre départements de 12,6 % serait ainsi enregistrée.

Graphique 87 : Effet péréquateur du fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement (évolution différenciée du coefficient de Gini sur la période 2010-2015)

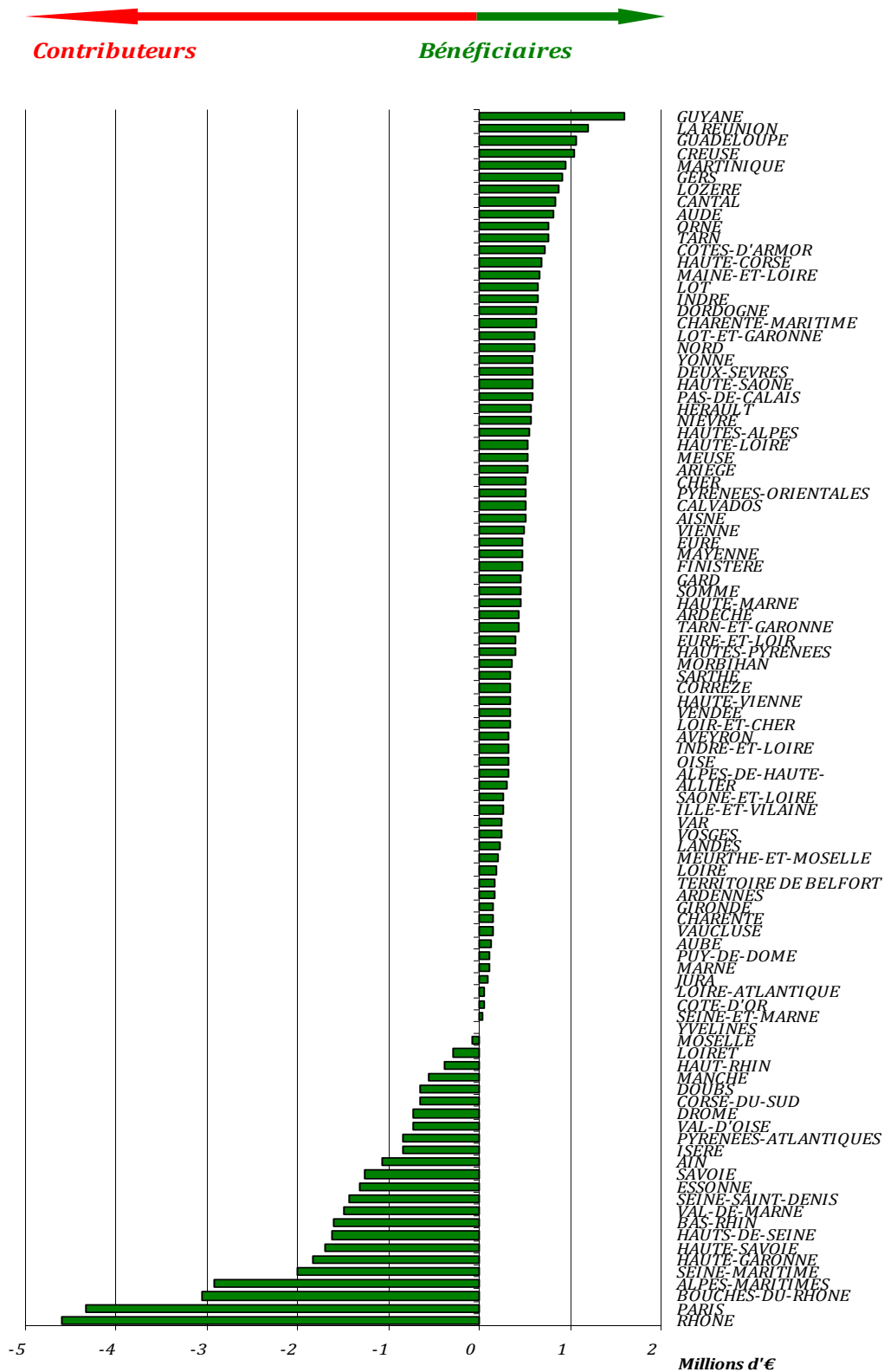


Source : Mission.

Le fonds atteindrait un montant de près de 36 M€ en 2015. Il serait alimenté par 24 départements et ses ressources redistribuées à 75 départements.

Annexe VII

Graphique 88 : impact du fonds de péréquation des droits d'enregistrement sur les inégalités de DMT0 entre départements (2010 - 2015)



Source : Mission.

Note : Cette étude mesure l'impact d'un fonds de péréquation des droits d'enregistrement reposant sur les écarts de potentiel fiscaux recalculés sur le niveau des inégalités de répartition des droits d'enregistrement entre les départements.

4.2.5. Proposition de la mission

Du fait de l'application du principe de garantie des ressources, la répartition de 25 % de la CVAE sur critères de charges ne modifie pas le montant de ressources des départements en 2010 et n'a donc aucun effet péréquateur lors de la mise en place de la réforme. L'effet péréquateur ne s'exerce que progressivement, au fur et à mesure de la croissance de la CVAE, dans une logique de prélèvement et de reversement de 25 % des flux annuels de CVAE. Cet effet proviendra :

- ◆ d'une part, de la correction des inégalités de répartition des bases de valeur ajoutée *via* la redistribution d'une partie de la CVAE sur le fondement de critères de charges ;
- ◆ d'autre part, de la modification de la composition du panier de ressources après réforme. Les départements « bénéficiaires » du mécanisme de répartition de 25 % de la CVAE, c'est-à-dire ceux dont le versement de CVAE sur critères de charge excèdera 25 % de leurs ressources de CVAE avant péréquation, auront une part relativement plus importante de ressources fiscales dans leurs ressources après réforme.

L'alimentation de la péréquation de 25 % de la CVAE repose sur le même fondement que celle du fonds départemental de péréquation en croissance de la CVAE créé par la loi de finances pour 2010 c'est-à-dire sur la croissance de la ressource de CVAE après 2010 (le « flux ») et non sur la richesse accumulée (le « stock »). La mise en œuvre d'une péréquation sur le « stock » n'aurait potentiellement pas respecté l'engagement d'une stricte garantie des ressources avant et après la réforme car elle aurait pu réduire les ressources de CVAE de certains départements en deçà de leur niveau de 2010. La répartition de 25 % de la CVAE repose en revanche sur un fondement différent de celle du fonds départemental de péréquation en croissance de la CVAE. Le premier s'appuie sur des critères de charges alors que le second repose sur un critère de ressources (le potentiel financier).

A partir de ces constats généraux et de l'analyse de l'efficacité comparée des différents scénarios de péréquation, la mission préconise deux options pour renforcer la péréquation de la CVAE entre les départements.

Fusionner les mécanismes de péréquation

Cette option présente les avantages suivants :

- ◆ d'une part, elle simplifierait le dispositif de péréquation horizontale mis en place dans la loi de finances pour 2010, ce qui allégerait la gestion de ces mécanismes et limiterait les risques d'effets pervers (départements bénéficiaires d'un mécanisme et prélevés au titre de l'autre par exemple). Cet argument est d'autant plus important que cette nouvelle péréquation de ressources fiscales doit se combiner avec la péréquation budgétaire existante ;
- ◆ d'autre part, elle permettrait d'améliorer l'efficacité péréquatrice, tant globale qu'individuelle, de la péréquation en évitant de concentrer à l'excès les prélèvements ou les reversements sur certains départements (caractéristique du fonds départemental de péréquation de la CVAE) et en incluant un critère de ressources dans la répartition de 25 % de la CVAE.

Cette option pourrait reposer sur les paramètres suivants :

- ◆ la part de CVAE répartie selon ces critères pourrait être portée à 50 % ;
- ◆ les trois critères de charges retenus par la loi de finances pour la répartition d'une part de la CVAE entre les départements seraient conservés. Les critères de charges supplémentaires ou alternatifs évalués par la mission ne présentent pas d'avantage décisif ;

Annexe VII

- ◆ un critère de ressources (potentiel fiscal ou potentiel financier) serait ajouté¹⁵³ pour améliorer l'efficacité péréquatrice globale de la réforme et limiter le nombre de départements se situant dans des situations de contre-péréquation.

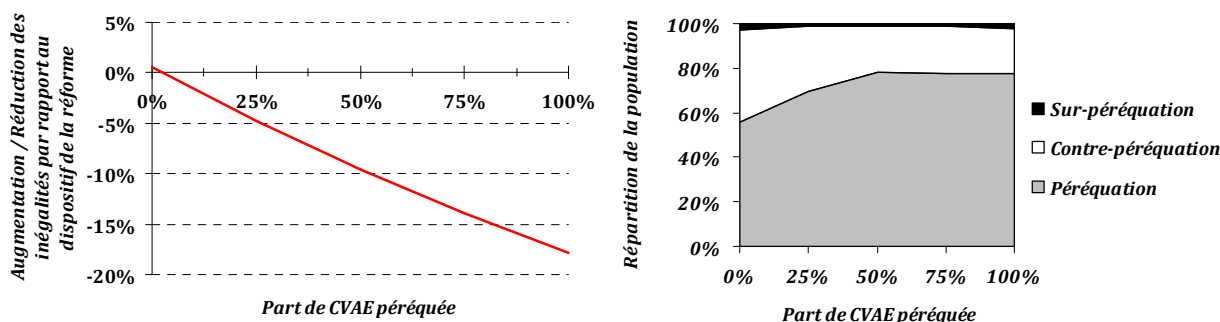
Ce scénario d'évolution repose au final sur les principes suivants :

- ◆ l'actualisation des pourcentages fixés à l'article L. 3332-2-1 du CGCT pour la répartition de la TSCA entre les départements ;
- ◆ l'augmentation au-delà de 25 % de la part péréquée du nouveau mécanisme unique de péréquation de la CVAE ;
- ◆ la répartition de fonds selon trois critères de charges (la population, le nombre de bénéficiaires de minima sociaux et la longueur de voirie) et un critère de ressources (le potentiel fiscal recalculé). Le critère de ressources est pondéré à 40 %, les trois critères de charges de manière égale à 20 % chacun.

Ce scénario permet d'obtenir les résultats suivants :

- ◆ une amélioration sensible de l'efficacité globale et individuelle de la péréquation ;

Graphique 89 : Impact d'une modification de la part péréquée de CVAE dans l'hypothèse de l'ajout d'un critère de ressources (potentiel fiscal recalculé) sur la réduction des inégalités de répartition du potentiel fiscal (gauche) et sur la répartition de la population entre départements péréqués, contre-péréqués et sur-péréqués (droite)



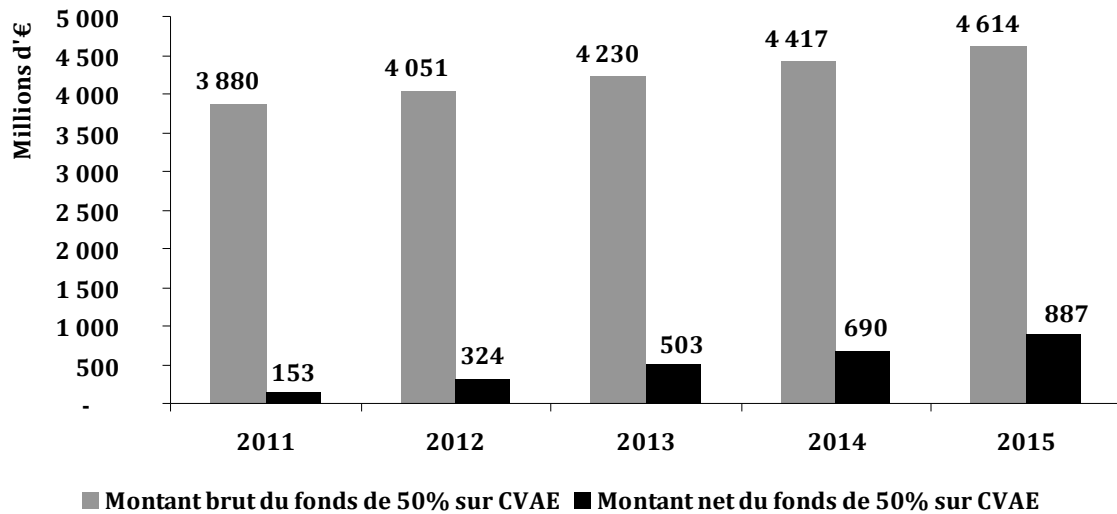
Source : Calculs de la Mission.

- ◆ les montants affectés à ce fonds et réellement utiles à la péréquation s'élèveraient dans une hypothèse de prélèvement sur 50 % de la CVAE des départements, à près de 886 M€ en 2015, pour un niveau de diminution des inégalités de plus de 9 %. Au regard du mécanisme arrêté par la réforme, les sommes prélevées seraient nettement plus importantes (886 M€ en 2015 contre 556 M€¹⁵⁴) dans ce scénario, pour un effet péréquateur global supérieur de 3,5 points à l'horizon 2015 (-9,6 % contre -6,1 %).

¹⁵³ La répartition de la part de CVAE sur le critère de ressources serait effectuée par écart à la moyenne du potentiel fiscal (ou financier) recalculé des départements.

¹⁵⁴ En additionnant les deux mécanismes de péréquation de la CVAE créés par la loi de finances pour 2010.

Graphique 90 : Volume et évolution d'un fonds de péréquation de 50 % de la CVAE incluant un critère de ressources, sur la période 2010-2015



Source : Calculs de la mission.

Renforcer la péréquation sur flux

Si la fusion des deux mécanismes ne devait pas être retenue, une autre solution consisterait à prélever la moitié de la croissance des ressources de CVAE des départements disposant d'un potentiel fiscal supérieur à la moyenne. Les fonds seraient redistribués aux départements disposant d'un potentiel fiscal inférieur à la moyenne au prorata de l'écart. Ce scénario présenté dans le point 4.2.3 ci-dessus est également préconisé par la mission en raison de son efficacité. Il permet en effet d'obtenir une baisse de 20 % des inégalités de répartition du potentiel fiscal à l'horizon 2015 pour des montants prélevés et reversés de 423 M€ seulement. Il présente toutefois deux inconvénients :

- ◆ d'une part, il concentre les reversements et les prélèvements sur 25 départements alors que la première préconisation permet de mettre à contribution et de faire bénéficier tous les départements au mécanisme ;
- ◆ d'autre part, il ne permet pas de tenir compte des différences dans le niveau des charges entre les départements, en l'absence de répartition par critères de charges.

4.3. Secteur communal

D'une manière générale, deux types de mécanismes de péréquation peuvent être isolés, l'un portant sur la totalité des ressources, réelles ou potentielles, de chaque bloc communal (mécanisme de péréquation sur stock), l'autre consistant à ne prélever que tout ou partie de la croissance de ces mêmes ressources d'une année sur l'autre (mécanisme de péréquation sur flux).

Au sein de ces deux catégories, la mission a choisi de tester l'impact de fonds définis selon un périmètre régional et de fonds défini selon un périmètre national. Dans la première hypothèse, les sommes prélevées sont déterminées entre blocs communaux d'une même région, puis redistribuées entre ces mêmes blocs. Dans la seconde, aucune différenciation n'est effectuée entre les blocs communaux, les sommes prélevées sur l'ensemble du territoire étant concentrées dans le fonds avant d'être redistribués nationalement.

De manière synthétique, un dispositif de péréquation peut prendre plusieurs formes :

- ◆ sur stock (prélèvement sur l'ensemble des ressources) ou sur flux (prélèvement sur la croissance des ressources d'une année sur l'autre voire de manière cumulée entre l'année courante et une année de référence, par exemple 2010) ;
- ◆ de dimension nationale (prélèvements et reversements sur l'ensemble des communes et EPCI) ou régionale (prélèvements et reversements sur les communes et EPCI d'une même région).

Les modalités des mécanismes de péréquation testés par la mission sont les suivantes :

- ◆ sur stock, les prélèvements portent sur l'ensemble des ressources fiscales des blocs communaux dont **le potentiel fiscal par habitant est supérieur à un seuil¹⁵⁵ dépendant de la moyenne (nationale ou régionale selon le type de fonds), avec application d'un barème progressif¹⁵⁶**, sur le modèle (simplifié) de celui du fonds régional de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) ; **les reversements sont opérés entre les blocs communaux dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,75 fois la moyenne** (nationale ou régionale selon le type de fonds), en proportion de leur écart à la moyenne ;
- ◆ sur flux, les prélèvements portent sur l'écart de potentiel fiscal constaté entre l'année N et N-1 (voire une année de référence, par exemple 2010) avec les mêmes seuils que la péréquation sur stock et selon un barème progressif¹⁵⁷ ; les reversements sont réalisés de la même manière que sur stock.

Au total, trois types de scénarios d'évolution sont étudiés :

- ◆ une péréquation sur l'ensemble de la richesse fiscale (fiscalité économique et fiscalité ménages) ;
- ◆ une péréquation la seule fiscalité économique ;
- ◆ une péréquation sur les collectivités contributrices au FNGIR (qui bénéficie donc de l'effet de levier du mécanisme de garantie).

¹⁵⁵ Seuil égal à 1 // 1,25 // 1,5 // 1,75 // 2 fois la moyenne.

¹⁵⁶ Prélèvement de 10 % des ressources lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 3 fois le seuil, 9 % lorsqu'il est compris entre 2 et 3 fois le seuil, 8 % lorsqu'il est compris entre 1 et 2 fois le seuil.

¹⁵⁷ Prélèvement de 80 % de la croissance des ressources lorsque le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 3 fois le seuil, 65 % lorsqu'il est compris entre 2 et 3 fois le seuil, 50 % lorsqu'il est entre 1 et 2 fois le seuil.

4.3.1. Péréquation sur l'ensemble de la richesse fiscale

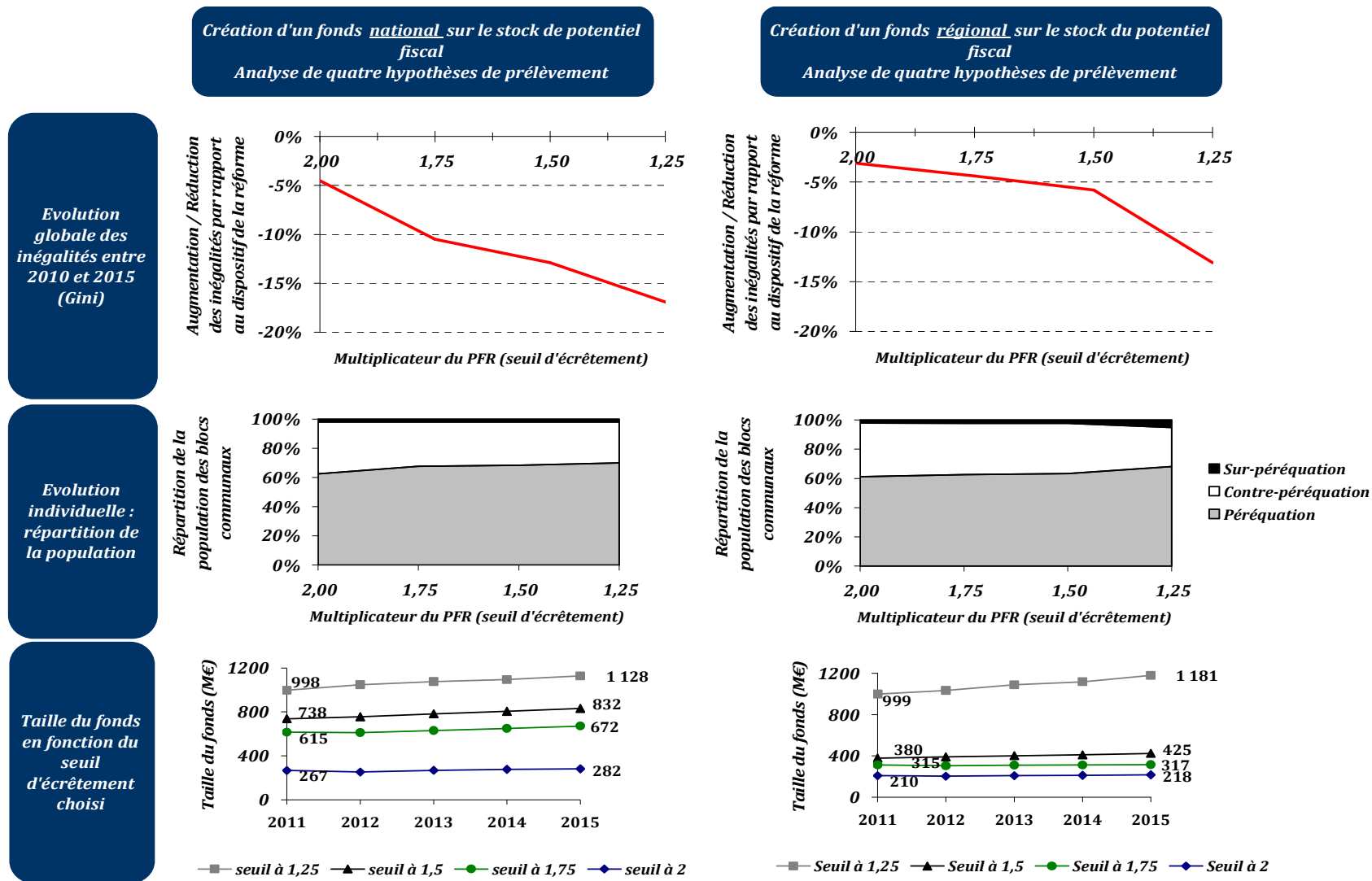
La mise en œuvre d'un tel dispositif permet d'identifier plusieurs constats principaux :

- ◆ les fonds nationaux possèdent une meilleure efficacité **en termes de réduction globale des inégalités**, à montants équivalents. Ainsi, le fonds national calculé sur stock avec une hypothèse de seuil à 1,25 permet de lever des fonds pour un montant total de 1,13 Md€, inférieur à celui du fonds régional dans la même hypothèse (1,18 Md€). En revanche, l'efficacité globale du fonds national est bien supérieure à celle du fonds régional, le différentiel de réduction des inégalités atteignant plus de quatre points à 16,9 % contre 13,1 %. Il en est de même du fonds sur flux lorsque le seuil est arrêté à 1,25 ou à 1. Pour des montants de même ampleur (517 M€ pour le fonds national contre 539 pour le fonds régional avec un seuil à 1), l'efficacité péréquatrice du fonds national est supérieure de 1,2 points à celle du fonds régional. En analyse individuelle, cette efficacité péréquatrice est très proche entre les deux types de fonds (elle est même légèrement favorable aux fonds sur flux dans des proportions modestes) ;
- ◆ **en volume**, les fonds régionaux sur stock connaissent un ressaut très important lorsque le seuil de prélèvement évolue de 1,25 à 1,5 fois la potentiel fiscal recalculé moyen, alors que l'évolution des fonds nationaux est beaucoup plus linéaire ; ce phénomène s'explique par l'effet de lissage beaucoup plus puissant dans les fonds nationaux, dû au plus grand nombre de collectivités susceptibles d'être éligibles ;
- ◆ **les fonds sur flux**, pour atteindre un volume suffisant proche des reversements opérés par les FDPTP auprès des collectivités défavorisées avant la réforme¹⁵⁸, nécessitent la mise en place d'un niveau élevé de prélèvement, situé entre 50 % et 80 % en fonction de l'amplitude de l'écart à la moyenne de potentiel fiscal recalculé de la collectivité prélevée, avec un niveau de seuil fixé à 1. Ainsi, pour atteindre des volumes financiers suffisants, l'utilisation de ces fonds impliquerait de prélever toutes les collectivités dont le potentiel fiscal recalculé est supérieur à la moyenne, dans des proportions élevées ; ceci explique que le nombre de blocs prélevés soit plus important dans les fonds sur flux (de 544 à 1 158 blocs communaux) que dans les fonds sur stock (de 174 à 569), ce qui implique que le niveau des prélèvements soit plus élevé, individuellement, pour les fonds nationaux que pour les fonds régionaux. L'efficacité péréquatrice de ces fonds sur flux est comparable, comme en témoigne le fait que le fonds national sur stock avec un seuil à 2, d'un volume de 282 M€, permet une réduction du coefficient de Gini sur la période observée de 4,5 %, soit proportionnellement le même niveau que le fonds national sur flux avec un seuil à 1,25, qui prélève et reverse 228 M€.

¹⁵⁸ Soit 411 M€ selon les informations transmises par la DGCL à la mission.

Annexe VII

Graphique 91 : Effets de la mise en œuvre d'un fonds national ou régional sur stock au niveau des blocs communaux



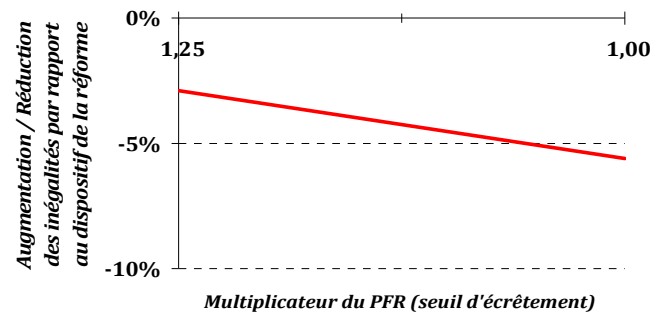
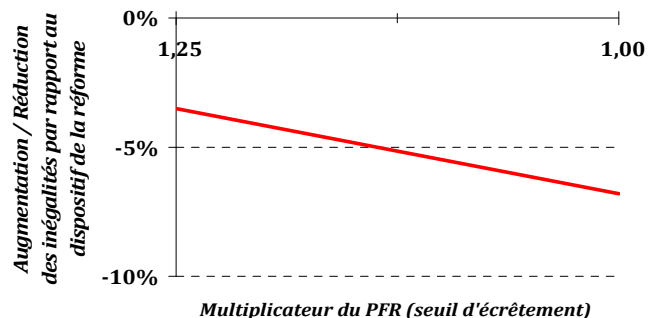
Annexe VII

Graphique 92 : Effets de la mise en œuvre d'un fonds national ou régional en croissance au niveau des blocs communaux

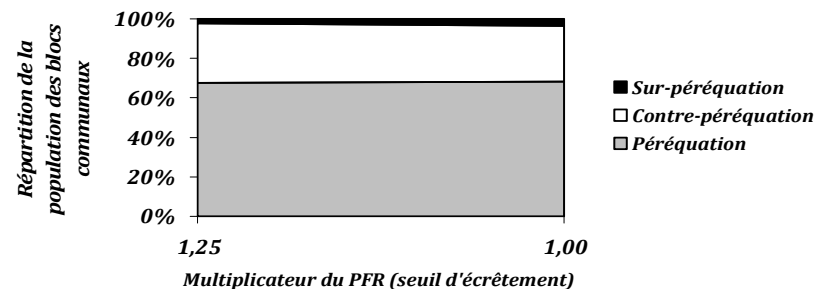
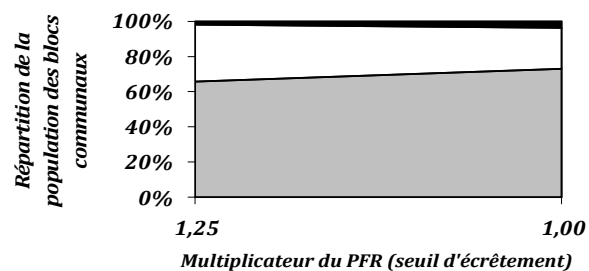
**Création d'un fonds national de redistribution du potentiel fiscal en croissance
Analyse de trois hypothèses de prélèvement**

**Création d'un fonds régional de redistribution du potentiel fiscal en croissance
Analyse de trois hypothèses de prélèvement**

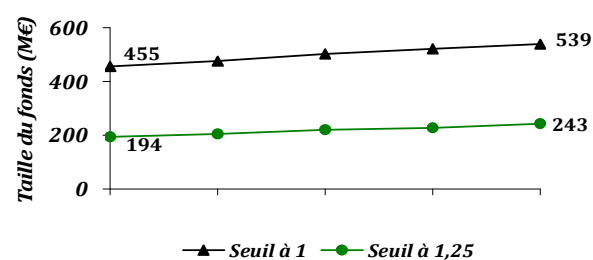
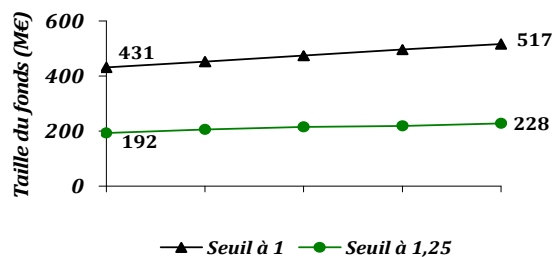
Evolution globale des inégalités entre 2010 et 2015 (Gini)



Evolution individuelle : répartition de la population



Taille du fonds en fonction du seuil d'écrêtement choisi



4.3.2. Péréquation sur la fiscalité économique

Au lieu de faire référence au potentiel fiscal recalculé comme *supra*, il est possible de tester le même mécanisme sur flux que *supra* sur les seules ressources économiques¹⁵⁹ des blocs communaux. Concernant les seuils d'éligibilité, les ressources économiques étant plus faibles que le potentiel fiscal recalculé, les deux seuils testés sont fixés à 1,5 et 2 fois la moyenne des ressources économiques par habitant. En pratique, plus ce seuil est élevé, moins les prélèvements opérés par le fonds seront importants. Les avantages et inconvénients de ce type de fonds sont exposés dans le Tableau 36 ci-dessous.

Tableau 36 : Portée du mécanisme de prélèvement sur stock des ressources économiques testé par la mission

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> – Continuité avec l'actuel dispositif des FDPTP – Bases très concentrées – Effets de débordements des charges et nuisances liées aux entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> – Dégradation du lien entreprises/territoire – Faible mise à contribution des territoires résidentiels, plutôt gagnants à la réforme

Source : Mission.

Un tel dispositif présente une bonne efficacité péréquatrice globale, comparable à celle des fonds présentés au paragraphe 4.3.1 ci-dessus. Cependant, l'obtention d'un volume suffisant pour alimenter un fonds de ce type nécessiterait d'appliquer un seuil de prélèvement assez bas¹⁶⁰, ce qui conduirait à prélever un nombre élevé de blocs communaux. Cette contrainte obérerait par ailleurs la possibilité d'en faire un fonds sur flux, ceux-ci étant par nature d'un volume encore moindre.

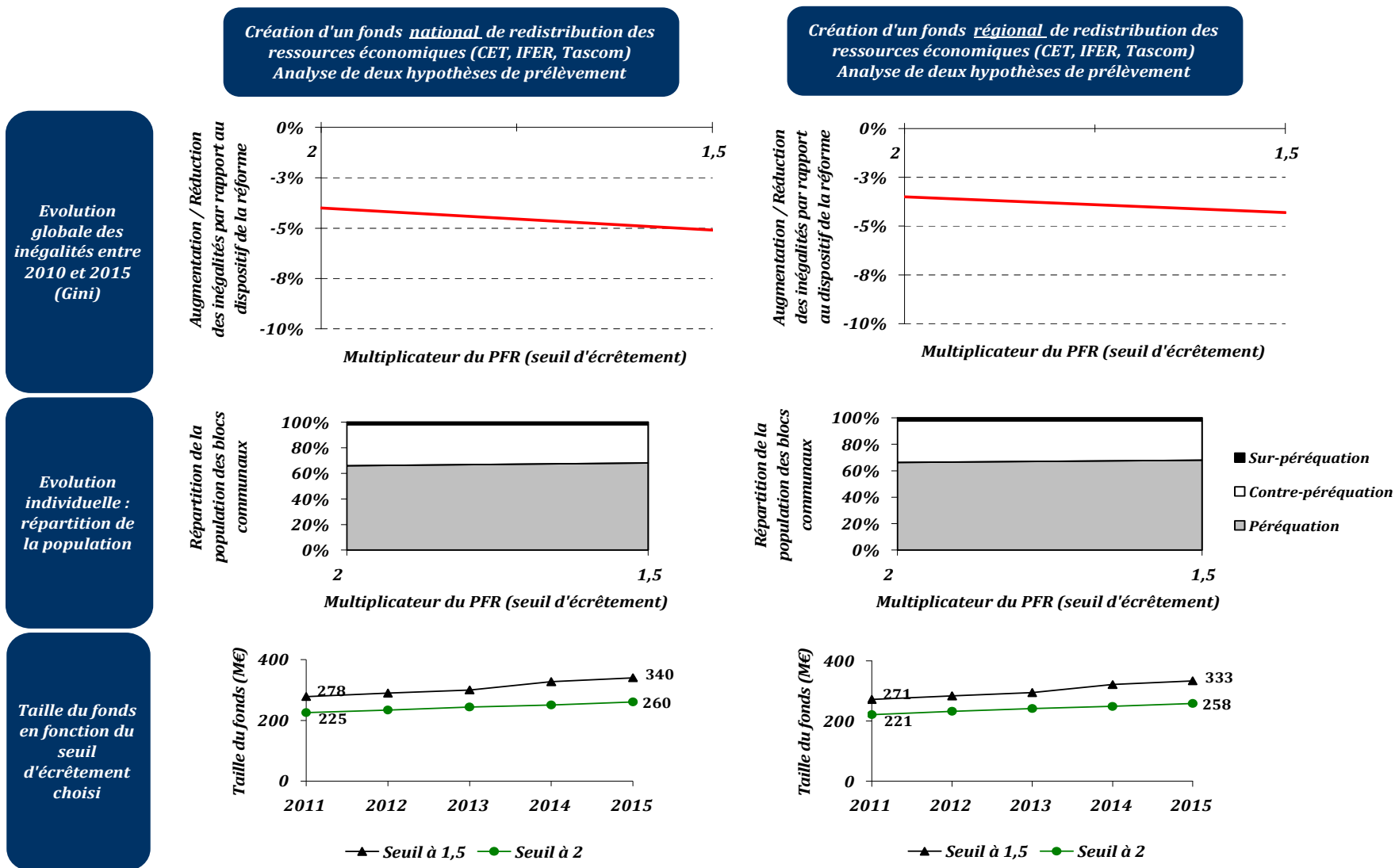
De ce scénario sur ressources économiques, il ressort clairement que le fonds national permet d'obtenir un niveau de réduction des inégalités plus puissant au niveau global qu'individuel que le fonds régional. Ainsi, au niveau global, le coefficient de Gini diminue de 4,0 % à 5,1 % selon les hypothèses retenues pour le fonds national, contre 3,5 % à 4,3 % pour le fonds régional, alors que les volumes traités sont comparables. En analyse individuelle, les évolutions sont en revanche similaires.

¹⁵⁹ Ces ressources sont composées de la CVAE, de la CFE, des IFR et de la Tascom.

¹⁶⁰ A titre d'exemple, pour obtenir un prélèvement total de 600 M€, il faudrait appliquer un seuil de prélèvement proche de 1,1 fois la moyenne des ressources économiques par habitant et prélever par là-même 750 blocs communaux.

Annexe VII

Graphique 93 : Effets de la mise en œuvre d'un fonds national ou régional de prélèvement et reversement des ressources économiques au niveau des blocs communaux



4.3.3. Péréquation sur les collectivités contributrices au FNGIR

Les mécanismes exposés au 4.3.1 ci-dessus concernant les simulations de fonds sur flux ont également été testés, de manière comparable, sur les blocs communaux contributeurs nets au FNGIR et dont le potentiel fiscal recalculé est supérieur à la moyenne. Ces blocs communaux ont été subdivisés en huit strates de population, selon la méthode exposée *supra*. Le barème progressif retenu se situe à 80 % lorsque le potentiel fiscal recalculé habitant de la strate à laquelle appartient le bloc communal est supérieur à trois fois le potentiel fiscal recalculé moyen de sa strate, 65 % lorsqu'il est supérieur à deux fois ce seuil, 50 % en deçà. Ces taux s'appliquent au différentiel de croissance de potentiel fiscal recalculé total du bloc communal constaté entre l'année N et l'année N-1. Les avantages et inconvénients de ce type de fonds sont exposés dans le Tableau 37 ci-dessous.

Tableau 37 : Portée du mécanisme de prélèvement sur flux de la croissance de « richesse » des blocs communaux prélevés au FNGIR et dont le potentiel fiscal recalculé est supérieur à la moyenne, testé par la mission

Avantages	Inconvénients
– Mise à contribution des collectivités bénéficiant d'un « effet de levier » suite à la réforme	– Forme de « prélèvement sur le prélèvement » – Croissance liée à l'évolution des taux

Source : Mission.

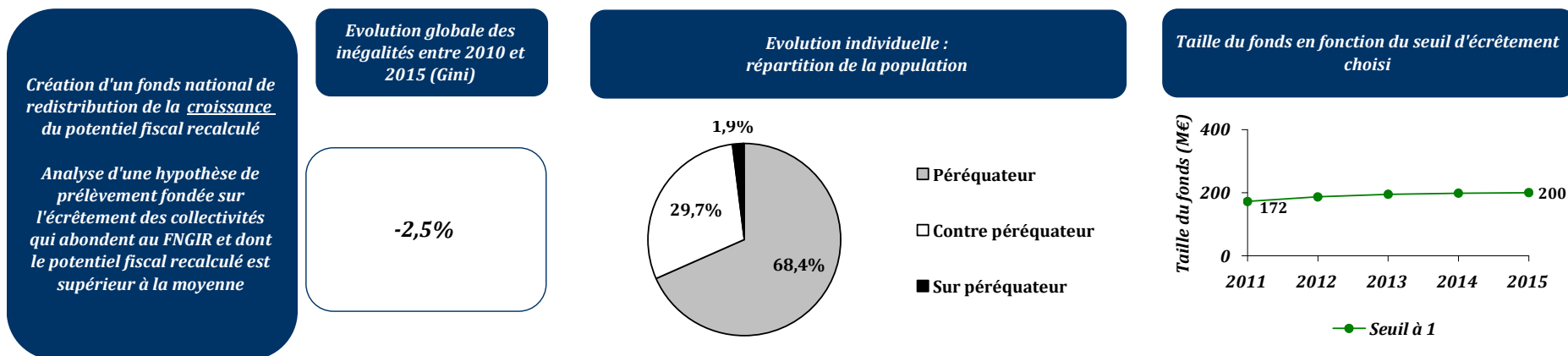
Comme tous les mécanismes sur flux étudiés ci-dessus, ce type de fonds nécessite de recourir à des taux de prélèvement élevés, appliqués sur l'intégralité des blocs communaux répondant aux deux conditions exposées ci-dessus, afin d'obtenir un volume suffisamment important, de l'ordre de 200 M€.

L'effet péréquateur global de ce type de fonds s'inscrit en-deçà de celui constaté pour les autres mécanismes nationaux sur flux testés par la mission, avec une réduction de 2,5 % des inégalités sur la période observée, le prélèvement et la répartition par strates de population étant susceptibles de générer le même effet d'amointrissement de l'effet péréquateur global que pour les fonds régionaux. Sur un plan individuel, les résultats sont comparables à ceux des autres fonds de même taille, avec 30 % de population contre-péréquée.

Le nombre de collectivités prélevées serait important, à 573, pour en revanche un plus faible nombre de blocs communaux bénéficiaires des reversements, du fait également du mécanisme de différenciation par strates de population.

Annexe VII

Graphique 94 : Effets de la mise en œuvre d'un fonds national de prélèvement et reversement des excédents en croissance de ressources perçus par les blocs communaux fortement contributeurs aux FNGIR et dont le potentiel fiscal recalculé est supérieur à la moyenne



Annexe VII

Tableau 38 : Présentation des mécanismes de péréquation testés par la mission

Principe général	Description du scénario Mécanisme de prélèvement	Nature	Mécanisme de reversement	Scénarios présentés
1. Prélèvement sur les communes ou EPCI dont la richesse par habitant dépasse un certain seuil	Prélèvement selon un barème progressif (8, 9 et 10 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne nationale.	Prélèvement sur stock – fonds national	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	4 scénarios ; seuil fixé à : 1,25 / 1,5 / 1,75 / 2
	Prélèvement selon un barème progressif (8, 9 et 10 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale.	Prélèvement sur stock – fonds régional	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	4 scénarios ; seuil fixé à : 1,25 / 1,5 / 1,75 / 2
	Prélèvement selon un barème progressif (50, 65 et 80 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne nationale.	Prélèvement sur flux – fonds national	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	2 scénarios ; seuil fixé à : 1,25 / 1
	Prélèvement selon un barème progressif (50, 65 et 80 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale.	Prélèvement sur flux – fonds régional	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	2 scénarios ; seuil fixé à : 1,25 / 1
2. Prélèvement sur les communes ou EPCI riches en termes de fiscalité économique (CET, IFER, Tascom)	Ecrêtement des communes et EPCI dont les bases de fiscalité économique (CET, IFER, Tascom) sont supérieures à 2 fois la moyenne des bases nationales de ces mêmes impôts par habitant. Prélèvement sur les ressources économiques selon un barème progressif (8, 9 et 10 %).	Prélèvement sur stock – fonds national	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	2 scénarios ; seuil fixé à : 1,5 / 2

Annexe VII

Principe général	Description du scénario Mécanisme de prélèvement	Nature	Mécanisme de reversement	Scénarios présentés
	<p>Ecrêtement des communes et EPCI dont les bases de fiscalité économique (CET, IFER, Tascom) sont supérieures à 2 fois la moyenne des bases régionales de ces mêmes impôts par habitant.</p> <p>Prélèvement sur les ressources économiques selon un barème progressif (8, 9 et 10 %).</p>	Prélèvement sur stock – fonds régional	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	2 scénarios ; seuil fixé à : 1,5 / 2
3. Prélèvement sur les communes fortement contributrices aux FNGIR	<p>Prélèvement de la croissance des ressources fiscales des collectivités contributrices au FNGIR.</p> <p>Seules les communes et les EPCI dont le potentiel fiscal ou financier par habitant excède la moyenne de leur strate d'appartenance sont prélevés.</p> <p>Prélèvement sur les ressources économiques selon un barème progressif (50 %, 65 % et 80 %). Ces taux s'appliquent au différentiel de croissance de potentiel fiscal recalculé total du bloc communal constaté entre l'année N et l'année N-1.</p>	Prélèvement sur flux – fonds national	Répartition du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne	Un seul scénario, selon les deux conditions exposées dans la description

Source : Mission.

Annexe VII

Tableau 39 : Synthèse des effets des simulations par type de fonds réalisées par la mission concernant la mise en œuvre de péréquation au niveau du bloc communal

Type de scénario	Nature du fonds (stock/flux)	Nature du fonds (national/régional)	Hypothèses sur prélèvement ou reversement	Taille du fonds (M€) en 2015	Nombre de blocs prélevés (2015)	Nombre de blocs reversés (2015)	Niveau de Gini 2015	Evolution du Gini période 2010-2015	Part de population péréquée (2015)	Part de population contre péréquée (2015)	Part de population sur péréquée (2015)
<i>Absence de péréquation ; mécanisme de la loi de finances</i>	<i>S.O.</i>	<i>S.O.</i>	<i>S.O.</i>	<i>S.O.</i>	<i>5 116 blocs communaux</i>	<i>5 116 blocs communaux</i>	<i>0,2126</i>	<i>-3,8 %</i>	<i>57 %</i>	<i>41 %</i>	<i>2 %</i>
Type de scénario	Nature du fonds (stock/flux)	Nature du fonds (national/régional)	Hypothèses sur prélèvement ou reversement	Taille du fonds (M€) en 2015	Nombre de blocs prélevés (2015)	Nombre de blocs reversés (2015)	Niveau de Gini 2015	Evolution complémen taire du Gini période 2010-2015	Part de population péréquée (2015)	Part de population contre péréquée (2015)	Part de population sur péréquée (2015)
1 Prélèvement sur les communes ou EPCI dont la richesse par habitant dépasse un certain seuil	Flux	Régional	Seuil à 1,25	243	569	2 621	0,1984	-2,9 %	68 %	30 %	2 %
			Seuil à 1	539	1 158	2 621	0,1930	-5,6 %	68 %	28 %	4 %
		National	Seuil à 1,25	228	544	2 843	0,1974	-3,5 %	66 %	32 %	2 %
			Seuil à 1	517	1 066	2 843	0,1905	-6,8 %	73 %	23 %	4 %
	Stock	Régional	Seuil à 1,25	1 181	569	2 621	0,1776	-13,1 %	68 %	27 %	5 %
			Seuil à 1,5	425	352	2 621	0,1926	-5,8 %	63 %	34 %	2 %
			Seuil à 1,75	317	250	2 621	0,1955	-4,4 %	63 %	35 %	2 %
		National	Seuil à 2	218	185	2 621	0,1981	-3,1 %	61 %	37 %	2 %
			Seuil à 1,25	1 128	544	2 843	0,1698	-16,9 %	70 %	28 %	2 %
			Seuil à 1,5	832	368	2 843	0,1782	-12,9 %	68 %	30 %	2 %
2 Prélèvement sur les communes ou	Stock	Régional	Seuil à 2	258	293	2 621	0,1973	-3,5 %	66 %	32 %	2 %
			Seuil à 1,5	333	455	2 621	0,1956	-4,3 %	68 %	30 %	2 %
		National	Seuil à 1,75	672	248	2 843	0,1830	-10,5 %	68 %	30 %	2 %
			Seuil à 2	282	174	2 843	0,1952	-4,5 %	62 %	36 %	2 %

Annexe VII

Type de scénario	Nature du fonds (stock/flux)	Nature du fonds (national/régional)	Hypothèses sur prélèvement ou reversement	Taille du fonds (M€) en 2015	Nombre de blocs prélevés (2015)	Nombre de blocs reversés (2015)	Niveau de Gini 2015	Evolution du Gini période 2010-2015	Part de population péréquée (2015)	Part de population contre péréquée (2015)	Part de population sur péréquée (2015)
EPCI riches en termes de fiscalité économique (CET, IFER, Tascom)			Seuil à 1,5	340	455	2 843	0,1939	-5,1 %	68 %	30 %	2 %
3 Prélèvement de la croissance des blocs communaux fortement contributeurs au FNGIR et avec PFR supérieur à la moyenne	Flux	National	Seuil à 1	200	573	2 025	0,1993	-2,5 %	68 %	30 %	2 %

Source : Mission.

4.3.4. Proposition de la mission

Plusieurs principes peuvent être mis en avant pour orienter la création de nouveaux mécanismes de péréquations propres au niveau communal :

Sur le volume de la péréquation : le dispositif à mettre en place doit, *a minima*, permettre de couvrir le montant correspondant aux versements aux collectivités défavorisées des anciens FDPTP (411 M€ en 2008 selon les données provisoires de l'enquête effectuée par la DGCL auprès des préfetures) et le montant du FSRIF (186 M€ en 2009). Pour les FDPTP, les montants correspondant aux anciens versements au profit des communes et groupements prioritaires ou concernés sont inclus dans le FNGIR. Cette disposition se justifie par le souci d'une stricte garantie individuelle des ressources des communes et des groupements. Sa remise en cause pourrait toutefois être envisagée à moyen terme pour éviter de figer des situations dont les justifications auraient pu disparaître (fermeture d'un établissement exceptionnel par exemple).

A plus court terme, il est préférable que le nouveau système de péréquation mis en place respecte le principe de garantie de ressources entre les années 2010 et 2011. Pour cela, la mise en place d'un système de péréquation sur flux doit être privilégiée. Un fonds de cette nature connaissant forcément une montée en puissance progressive, il pourrait être envisagé :

- ◆ de construire un ou plusieurs mécanismes de péréquation sur flux cumulés, comparables à ceux qui ont été adoptés dans le cadre de la réforme pour les régions et les départements ;
- ◆ d'envisager la ou les deux premières années un substitut budgétaire, dans l'attente que le volume ait pris un volume suffisant, pour atteindre un niveau au moins comparable à celui de la part des collectivités défavorisées des FDPTP et du premier prélèvement du FSRIF pour la région Île de France.

Sur le principe du prélèvement : les évaluations présentées ci-dessus illustrent l'intérêt d'un système faisant reposer le prélèvement sur l'ensemble des ressources des communes ou des EPCI au-delà d'un certain seuil. Outre sa plus grande efficacité en termes de péréquation, un tel mécanisme permet de préserver le lien entre entreprises et communes et/ou groupements. Les systèmes qui reposent sur un prélèvement sur les communes et/ou groupements dotés de ressources de fiscalité économique élevées dégraderaient ce lien et ne seraient donc pas cohérents avec les compétences d'aménagement de l'espace et de développement économique dévolues au secteur communal. En outre, ils ne permettraient pas de corriger l'enrichissement de certains territoires résidentiels suite au transfert de la part départementale de la taxe d'habitation.

Le scénario reposant sur un prélèvement des blocs communaux contributeurs au FNGIR pourrait être plus justifié dans la mesure où il viendrait corriger « l'effet levier » sur la progression de leurs ressources dont bénéficient ces communes. Les simulations illustrent d'ailleurs l'intérêt potentiel d'un tel mécanisme, à condition de ne pas prélever les communes ou groupements dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne. Ce mécanisme n'est cependant *in fine* pas retenu par la mission, pour les motifs qui suivent :

- ◆ il est moins efficace que les autres scénarios testés par la mission ;
- ◆ il présente l'inconvénient d'être peu lisible, puisque venant accentuer le niveau de prélèvement déjà opéré par la FNGIR, dans des proportions importantes ;
- ◆ il nécessite d'appliquer des taux de prélèvements très élevés pour atteindre le volume requis.

Sur le périmètre d'intervention de la péréquation : les scénarios testés par la mission reposent sur une mutualisation des ressources sur un périmètre national ou régional.

Annexe VII

L'approche nationale permet d'obtenir une meilleure efficacité péréquatrice globale. En revanche, elle conduit à concentrer les prélèvements et les reversements sur les blocs communaux de certaines régions (l'Île-de-France pour les prélèvements, l'Outre-mer notamment pour les reversements).

L'approche régionale conduit à des résultats globaux moins favorables. Certaines régions, les plus défavorisées, ne disposeraient que de montants particulièrement faibles pour alimenter leur fonds de péréquation. En revanche, ces scénarios, qui reposent sur des comparaisons de potentiels fiscaux régionaux, permettent d'éviter la concentration des prélèvements et des reversements sur certains territoires.

Un scénario dans lequel les ressources seraient prélevées nationalement puis réparties par régions ou départements selon des critères fixés par la loi de finances et / ou par le comité des finances locales pourrait également être envisagé pour résoudre ces difficultés.

*

Par ailleurs, plusieurs éléments doivent être pris en considération pour la mise en place d'un système de péréquation entre communes :

- ◆ pour être équitable, un système de péréquation entre les communes doit porter sur l'ensemble groupements + communes membres selon la même logique qui préside à la détermination de la DCRTP et du FNGIR. L'indicateur de richesse (le potentiel fiscal ou le potentiel financier) étant pour partie déterminé par l'organisation institutionnelle retenue, il est impératif de raisonner de manière « consolidée », c'est-à-dire de cumuler les ressources des groupements et de leurs communes membres, pour pouvoir effectivement comparer les niveaux de richesse ;
- ◆ par simplification, les scénarios testés par la mission reposent sur une répartition fondée sur les différences de ressources entre les blocs communaux. Compte tenu de la très forte hétérogénéité de situation des blocs communaux, il serait fondé d'utiliser des critères de charges pour procéder à la répartition du fonds selon un modèle inspiré de celui du FSRIF ;
- ◆ compte tenu de la généralisation prévue de l'intercommunalité à horizon 2014, il pourrait être justifié de concentrer les reversements sur les EPCI en tenant compte de la réalité des compétences exercées afin de limiter les effets d'aubaine¹⁶¹.

*

Partant de ces constats, la mission estime que la mise en place de deux mécanismes de péréquation sur flux, l'un national, l'autre régional, tous deux calculés sur la richesse des blocs communaux, permettrait de respecter le principe de garantie des ressources tout en permettant d'atteindre une bonne efficacité, à la fois globale et individuelle, de la péréquation en progression régulière sur la période 2011 - 2015.

Ces deux mécanismes reposent sur les principes de prélèvement et de reversement exposés dans le Tableau 40 ci-dessous.

¹⁶¹ Par exemple, en procédant à des regroupements fictifs ou n'exerçant que très peu de compétences en commun (« coquilles vides »).

Annexe VII

Tableau 40 : Présentation du scénario de péréquation avec les meilleurs résultats selon la mission

Prélèvement	Reversement
Principe général	
Prélèvement sur flux sur les communes ou EPCI dont la richesse par habitant dépasse un certain seuil de richesse	
Fonds national	
Prélèvement au niveau national selon un barème progressif (25 %, 35 % et 50 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,5 fois supérieur à la moyenne nationale	Répartition au niveau national du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne
Fonds régional	
Prélèvement au niveau régional selon un barème progressif (25 %, 35 % et 50 %) sur les blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé par habitant est 1,25 fois supérieur à la moyenne régionale	Répartition au niveau régional du fonds « en miroir » par rapport au prélèvement, pour les blocs communaux disposant d'un potentiel fiscal recalculé inférieur à 0,75 fois la moyenne

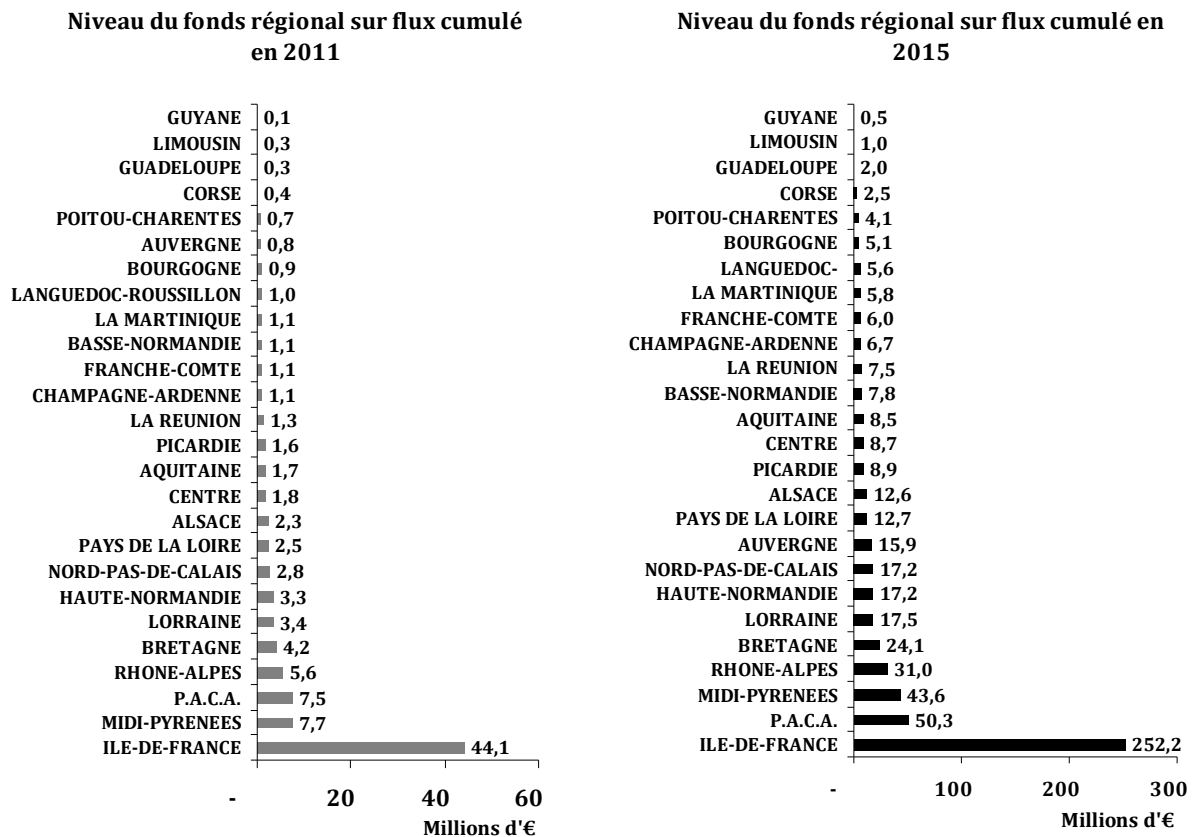
Source : Mission.

Les seuils d'éligibilité et les barèmes de prélèvement retenus par la mission permettent, après une première année à faible niveau, une montée en puissance très rapide du fonds, liée au mécanisme de calcul de la richesse retenu (écart entre le potentiel fiscal de l'année considérée et le potentiel fiscal de l'année 2010 qui sert de référence). Des aménagements, par exemple la modification de l'année de référence de l'indicateur de richesse, permettront de limiter la progression du fonds en fonction du niveau de péréquation souhaitée.

Le fonds national serait de moindre de volume (seuil d'éligibilité de 1,5 dans le scénario privilégié) ce qui libère des marges pour faire monter en puissance plus rapidement le fonds régional. Avec l'application des paramètres présentés ci-dessus, le fonds atteindrait un volume de 252 M€ à horizon 2015, pour la seule Île de France.

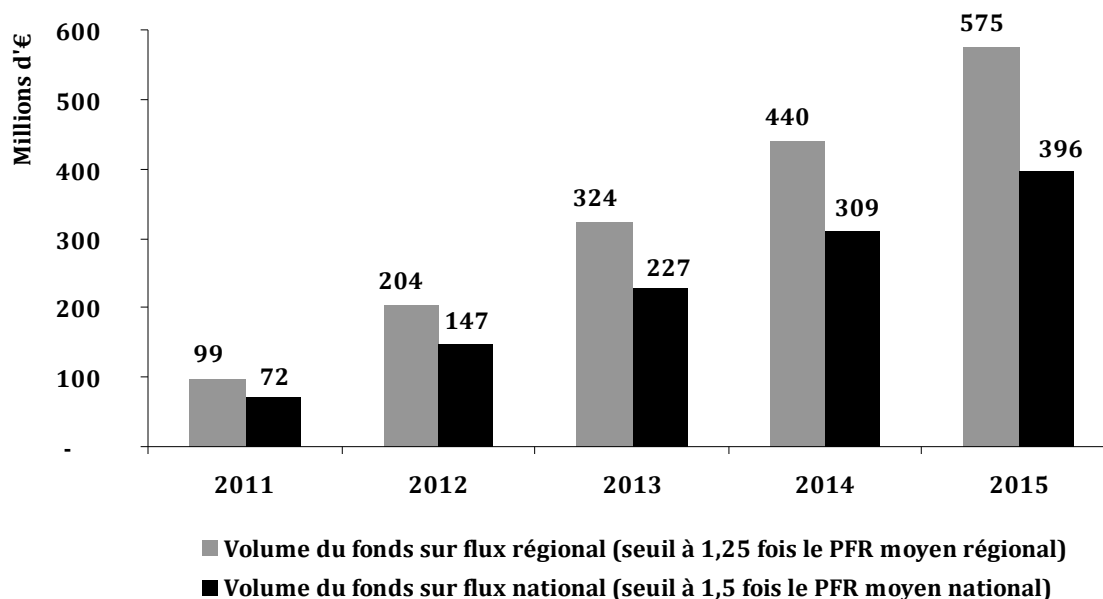
Annexe VII

Graphique 95 : Evolution sur la période 2011-2015 du volume du fonds de péréquation régional envisagé par la mission au niveau du bloc communal



Source : Mission.

Graphique 96 : Evolution des fonds de péréquation proposés par la mission pour le bloc communal, sur la période 2011-2015 (M€)



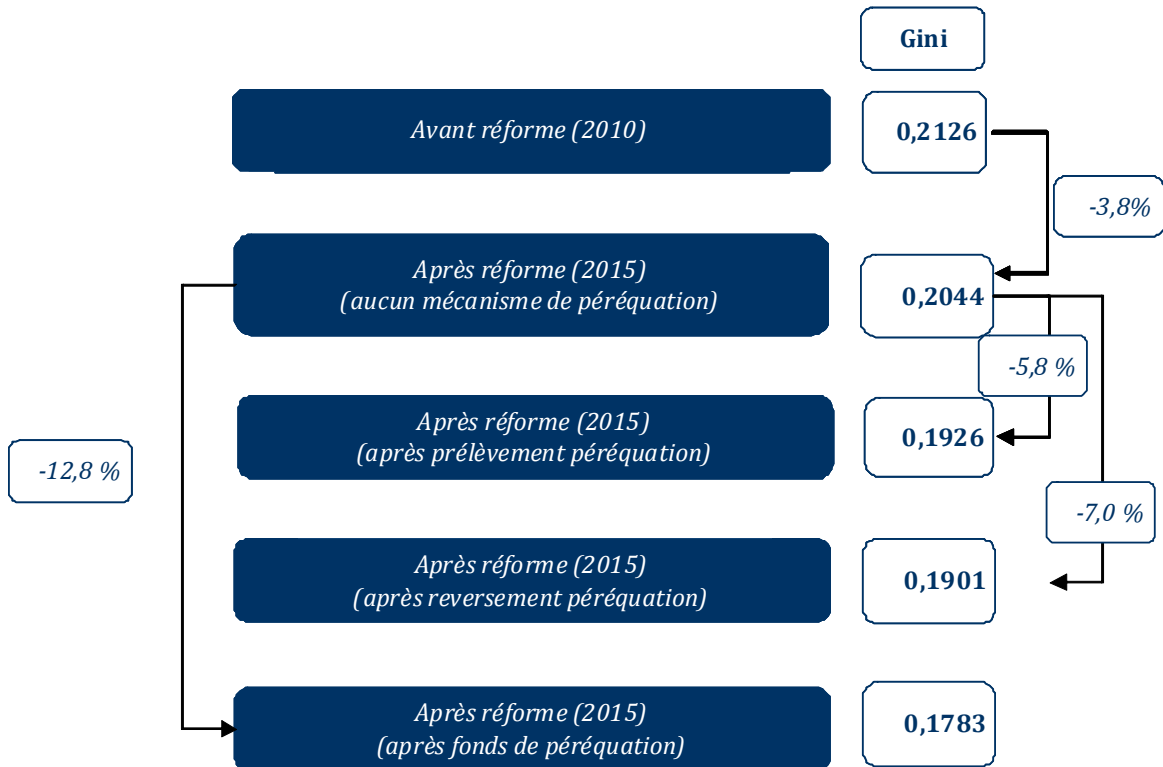
Source : Mission.

Annexe VII

L'action combinée de ces deux fonds permettraient de réduire significativement le niveau des inégalités entre blocs communaux, avec une baisse de 13 % au-delà des résultats atteints hors de tout mécanisme de péréquation.

L'efficacité péréquatrice de tels fonds s'expliquerait principalement (à hauteur de 7 %) par les versements au bénéfice des blocs communaux dont le potentiel fiscal recalculé est inférieur à au moins 25 % des moyennes nationales ou régionales. Cette caractéristique constituerait une amélioration notable par rapport à l'actuel système des FDPTP (cf. 1.4.3.1 ci-dessus).

Graphique 97 : Effet global de la proposition de la mission sur la période 2010-2015

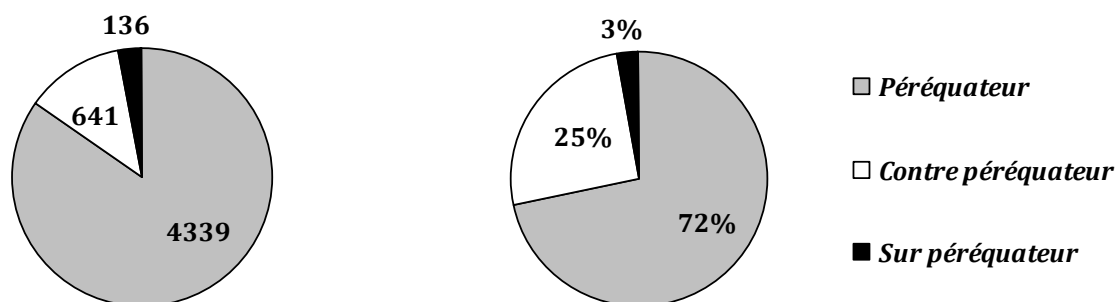


Source : Mission.

Au niveau individuel, la part des blocs communaux en situation de contre-péréquation diminuerait de 16 points (41 % contre 25 %) soit 641 blocs communaux sur 5 116.

Annexe VII

Graphique 98 : Ventilation des blocs communaux selon les effets de la réforme sur 2010-2015 (en nombre de collectivités - (gauche) et en pourcentage de population - (droite)) Proposition de la mission

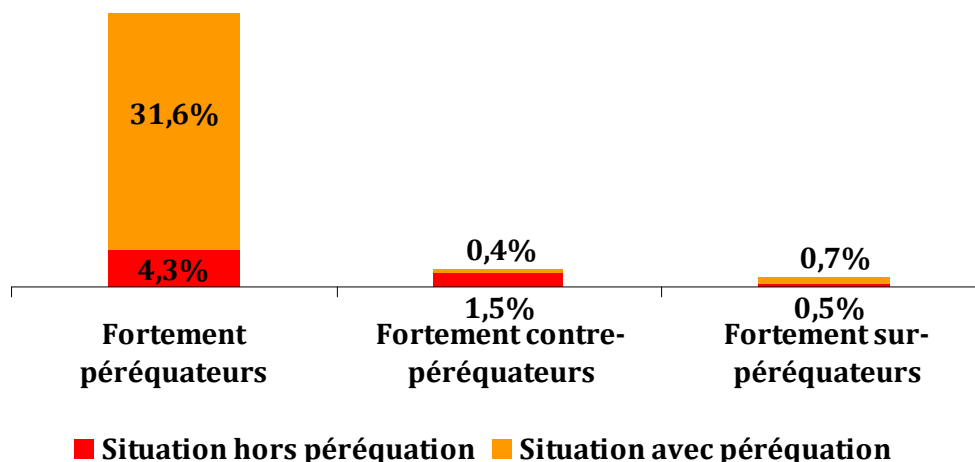


Source : Mission.

Les situations de forte contre-péréquation, supérieures à 10 %, seraient réduites des deux tiers, de 1,5 % à 0,4 % de la population totale, ne concernant plus que 23 blocs communaux sur 5 116.

Graphique 99 : Effets individuels de la proposition de la mission sur la période 2010-2015 (bloc communal)

Population des collectivités subissant une variation du PFR supérieure à 10%

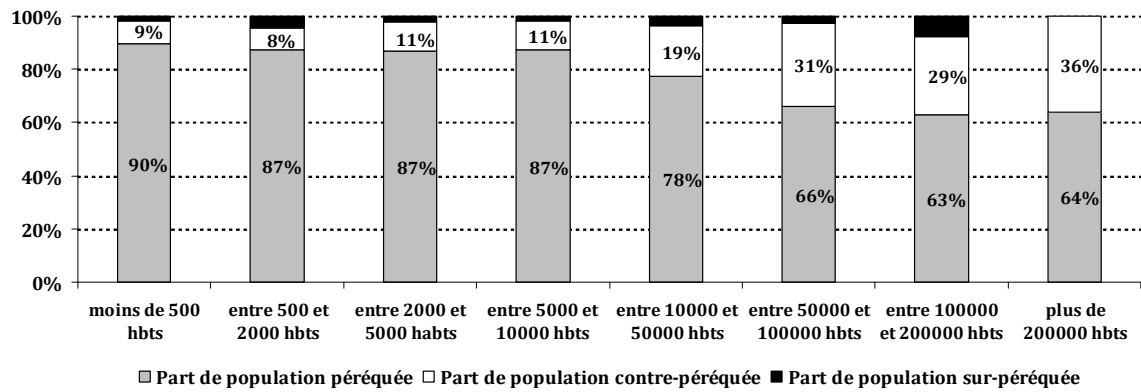


Source : Mission.

Les fonds proposés permettraient une réduction du niveau des inégalités pour chaque strate de population, y compris les plus importantes et réduiraient le nombre de situations de sur-péréquation. Les blocs communaux de petite taille (moins de 10 000 habitants) connaîtraient une évolution extrêmement favorable, avec un niveau de péréquation de leur population proche de 90 %.

Annexe VII

**Graphique 100 : Effets individuels de la proposition de la mission sur la période 2010-2015
(bloc communal – analyse par strates de population)**



Source : Mission.