

## LA PERÉQUATION FINANCIÈRE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

### *I. Redéfinir les critères de richesse des collectivités territoriales*

► La définition de nouveaux critères de richesse est un préalable nécessaire à la mise en place de nouveaux outils de péréquation financière entre les collectivités territoriales. La commission des finances est favorable à une **définition la plus large possible de cette richesse**, à l'aide de deux nouveaux instruments : le **potentiel financier de base** et le **potentiel financier corrigé**.

#### *Au niveau intercommunal, mesurer les ressources réelles de chaque territoire*

► La richesse intercommunale doit être mesurée au niveau de chaque territoire, en **agrégant la richesse de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et celle de ses communes membres**. Ce mode de calcul présente plusieurs avantages :

- il permet de **comparer les territoires quel que soit leur mode d'organisation** : EPCI à fiscalité professionnelle unique, EPCI à fiscalité additionnelle ou commune isolée (l'achèvement de la carte intercommunale n'étant pas prévu en petite couronne parisienne) ;
- il **simplifie les outils de péréquation** à créer, en les faisant reposer sur un nombre limité de collectivités : 2 600 EPCI plutôt que 36 000 communes.

► La péréquation verticale, c'est-à-dire le versement par l'Etat de dotations de péréquation, doit s'appuyer sur une **définition large de la richesse des territoires**, à travers un **potentiel financier de base**, incluant :

- un **panier de recettes fiscales** : la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), la cotisation foncière des entreprises (CFE), la part communale et intercommunale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) mais aussi la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), la taxe d'aménagement, la taxe sur les casinos, la taxe sur les remontées mécaniques, la taxe sur les paris hippiques. **Seules seraient exclues les taxes affectées** à l'exercice de certaines compétences, notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), la taxe de séjour et le produit des amendes de police ;
- les **dotations versées par l'Etat**, à l'exclusion des dotations de péréquation, c'est-à-dire la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), nette des prélèvements ou des reversements au titre des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR), la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la compensation de l'ex-part salaire de la taxe professionnelle, la dotation d'intercommunalité ainsi que les versements au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).
- C'est sur le fondement de cette richesse que l'Etat versera les dotations de péréquation verticale : dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR) et les garanties de sortie.

► Une fois versées les **dotations de péréquation verticale**, celles-ci doivent être prises en compte à l'aide d'un nouveau critère de richesse des collectivités, le **potentiel financier corrigé**, pour mettre en place la **péréquation horizontale**, c'est-à-dire le prélèvement de la richesse de certaines collectivités au profit des territoires défavorisés. Cette prise en compte des dotations de péréquation versées par l'Etat pour définir la richesse paraît logique pour deux raisons :

- comme les autres ressources financières, les **dotations de péréquation verticale viennent accroître la richesse** des collectivités ;
- ce système **garantit un traitement équitable des collectivités**, dont les ressources peuvent être plus ou moins majorées par des dotations de péréquation verticale.

- Enfin, pour évaluer la richesse d'un territoire intercommunal, sera défini un **potentiel financier agrégé**, au niveau de chaque EPCI, égal à la somme des potentiels financiers corrigés de l'EPCI et de ses communes membres.

### ***Appliquer les mêmes principes pour les richesses départementale et régionale***

- Pour chaque **département** seront également définis un **potentiel financier de base** et un **potentiel financier agrégé**, suivant les mêmes principes que pour les communes et les EPCI.

- Le **potentiel financier de base** servira à définir la richesse pour le versement des dotations de péréquation verticale. Il inclura également un **panier de recettes fiscales** (TFPB, taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA), droits de mutation à titre onéreux (DMTO), part départementale de la CVAE, IFER) et les **dotations de l'Etat** (DCRTP, FNGIR, part forfaitaire de la DGF).
- Le **potentiel financier corrigé** servira ensuite aux dispositifs de péréquation horizontale, en intégrant au potentiel financier de base les dotations de péréquation verticale : dotation de péréquation urbaine (DPU), dotation de fonctionnement minimale (DFM) et garanties de sortie.

- Enfin, un dispositif similaire sera prévu pour les **régions**.

- Leur **potentiel financier de base** intégrera leurs recettes fiscales (part régionale de CVAE, IFER) ainsi que les versements de l'Etat (DCRTP, FNGIR et part forfaitaire de la DGF). Il conviendra toutefois d'exclure de la DGF les éléments qui y ont été intégrés mais qui visent à compenser des transferts de compétences pour certaines régions. Le Gouvernement devra mener ce travail à bien pour garantir que la notion de potentiel financier traite équitablement l'ensemble des régions.
- Leur **potentiel financier corrigé** devra ajouter au potentiel financier de base la dotation de péréquation verticale perçue par les régions.

## ***II. Pour un fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) simple et efficace***

- La commission des finances se prononce en faveur d'un système de péréquation intercommunal et communal **ambitieux**, applicable dès **2012**, **simple** et prenant **appui sur les intercommunalités**. Le montant redistribué par le FPIC doit progresser de manière linéaire entre 2012 et 2015 : **250 millions d'euros (M€) en 2012**, 500 M€ en 2013, 750 M€ en 2014 et **1 milliard d'euros en 2015**.

### ***Un prélèvement au FPIC en fonction du seul critère de richesse que constitue le potentiel financier corrigé des EPCI et communes isolées***

- **Les prélèvements aux FPIC ne doivent porter que sur les EPCI**, dont la richesse sera définie par leur potentiel financier agrégé, **et les communes isolées**, en fonction de leur potentiel financier par habitant corrigé. **Aucun critère de charge** ne sera pris en compte au niveau du prélèvement.
- La commission est favorable à un **prélèvement progressif**, en fonction du niveau du potentiel financier par habitant de la collectivité concernée. Le prélèvement pourrait soit concerter l'ensemble des communes isolées et des EPCI, qui contribueraient proportionnellement à leur richesse, soit ne concerter que la partie d'entre eux dont le potentiel dépasse 80 % de la moyenne ou la moyenne du potentiel financier. Les taux de prélèvement seront déterminés en concevant un **système de taxe par répartition** afin de produire le montant nécessaire à l'alimentation du fonds.
- Afin de rendre le dispositif acceptable pour l'ensemble des collectivités, quelle que soit leur taille, et de prendre en compte la réalité de l'écart des potentiels financiers par habitant entre les territoires ruraux et urbains, la **commission préconise un nombre réduit de strates** pour définir le montant du prélèvement. Au sein de chaque strate, le potentiel financier par habitant de l'EPCI ou de la commune isolée sera comparé, pour déterminer le niveau du prélèvement, au potentiel financier par habitant moyen des EPCI et communes isolées de sa strate.

### ***Un impératif : des critères de versement simples***

- **Les reversements ne concerteraient directement que les EPCI et les communes isolées.**

- ▶ La commission insiste sur la **nécessité absolue de définir des critères de reversement simples**. Les reversements doivent se faire en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges dont la composition doit être lisible pour tous. Elle préconise donc de retenir le **potentiel financier par habitant** de l'EPCI (ou de la commune isolée) comme critère de ressources et le **revenu moyen par habitant** de l'EPCI (ou de la commune isolée) comme unique critère de charges, puisque les études montrent l'excellente corrélation entre les charges d'une collectivité et le niveau moyen du revenu de ses habitants.
- ▶ Deux ajustements peuvent être envisagés pour moduler cet indice synthétique. D'une part, **l'effort fiscal** pourrait être pris en compte pour pondérer l'indice synthétique et favoriser ainsi les territoires qui mobilisent leurs ressources fiscales. D'autre part, il conviendrait d'examiner la possibilité de **pondérer le revenu par habitant au regard du coût du logement** dans le territoire concerné, pour tenir compte des importants écarts du coût de la vie entre les territoires.

### **Prévoir les modalités de répartition des prélevements et reversements entre l'EPCI et ses communes membres**

- ▶ Une fois le montant du prélèvement au FPIC déterminé pour chaque EPCI, **la répartition du poids de ce prélèvement entre l'EPCI et ses communes membres doit être effectuée au prorata de la contribution de chacun au potentiel financier agrégé**. Cette règle est la plus incontestable et préserve la responsabilité des EPCI dans la mise en œuvre de leur péréquation interne.
- ▶ En ce qui concerne **les reversements, les EPCI pourront décider, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, des modalités de répartition**. A défaut d'accord au sein de l'EPCI, la loi prévoira :
  - que la répartition entre l'EPCI et ses communes membres s'effectue proportionnellement au coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI ;
  - que la répartition du versement entre les communes membres est inversement proportionnelle au potentiel financier par habitant de chaque commune, multiplié par son nombre d'habitants.

### **III. Préserver la spécificité du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)**

- ▶ Les écarts de richesse sans commune mesure entre les communes de la région Ile-de-France imposent le maintien d'un dispositif de péréquation spécifique, et donc la **pérennisation du FSRIF**.
- Ce nouveau FSRIF **ne doit pas exclure les EPCI et communes de l'Ile-de-France du FPIC**. Ils seront donc également contributeurs et bénéficiaires au FPIC, les deux dispositifs étant superposés. Toutefois, la commission des finances est favorable à **un dispositif du FSRIF qui s'appliquerait avant la mise en œuvre du FPIC**. Ainsi, dans un premier temps, les écarts de richesse internes à la région seront corrigés puis, dans un second temps, la mise en œuvre du FPIC au niveau national interviendra. Ce mécanisme **protège les communes et EPCI d'Ile-de-France contre un éventuel effet de « double lame »** puisque les prélèvements et reversements au FSRIF seront pris en compte dans le calcul de la richesse des territoires, avant l'intervention du FPIC.
- L'objectif du FSRIF doit être fixé à **200 M€ en 2012**, 233 M€ en 2013, 266 M€ en 2014 et **300 M€ en 2015**, ce qui correspond à l'augmentation fixée en loi de finances pour 2011. Toutefois, une hypothèse selon laquelle le FSRIF devrait permettre à chaque commune et EPCI d'Ile-de-France d'atteindre 70 % de l'indice synthétique de ressources et de charges servant de critère aux reversements du FSRIF doit être examinée.
- ▶ De manière générale, **les critères et les modalités de prélèvement au FSRIF seront identiques à ceux applicables au FPIC**. Toutefois, les spécificités de la région justifient que le prélèvement au FSRIF **ne soit pas stratifié**. **Les taux de prélèvement seront ajustés** pour produire le montant à prélever. Enfin, la commission des finances est favorable à la **suppression de tout seuil d'éligibilité ainsi que des régimes d'exonérations existants**, dont les effets incohérents ont été démontrés.
- ▶ En ce qui concerne les **reversements**, un système comparable à celui du FPIC, utilisant notamment le **même indice synthétique**, doit être mis en œuvre. Il implique donc de **supprimer les critères actuels liés au logement social**, qui ont des effets pervers évidents, le critère du revenu par habitant ayant un caractère plus objectif.

- Le mécanisme de reversement au regard des différences de richesse de chacune des communes pourra faire l'objet **d'ajustements sur la base des simulations** fournies par le Gouvernement.
- Enfin, le FSRIF devra comporter un mécanisme de **garantie de sortie** qui lisse, sur une durée de 2 ans par exemple, les modalités de transition entre les deux dispositifs.

#### **IV. Revenir à des fonds de péréquation départemental et régional de la CVAE plus ambitieux**

► Concernant les **départements** et les **régions**, les lois de finances pour 2010 et 2011 ont prévu la création, à compter de 2012, de **deux fonds de péréquation de la CVAE**.

► La commission des finances réaffirme son attachement à la position qui a été celle du Sénat lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2011, c'est-à-dire à un dispositif qui **mettra à contribution l'ensemble des départements et des régions dont la CVAE augmente** et ne se cantonnera pas à ceux dont la CVAE augmente plus rapidement que la moyenne.

■ Afin, toutefois, de ne pas pénaliser les collectivités dont la CVAE augmenterait moins que l'inflation, le prélèvement ne doit porter que sur l'augmentation de CVAE entre l'année « n » et l'année 2011, prise en compte **nette de l'inflation cumulée**. Ainsi, aucune richesse ne sera prélevée à une collectivité dont la CVAE augmenterait moins vite que l'inflation. Comme la loi de finances pour 2011 l'a prévu, le prélèvement serait égal à **50 % de la croissance de la CVAE - nette d'inflation - entre l'année « n » et 2011**, ce qui correspond à un dispositif de péréquation en « flux cumulé ».

► S'agissant des versements, la commission souhaite **supprimer tout critère d'éligibilité** afin d'éviter des effets de seuil qui seraient préjudiciables à la mise en œuvre des dispositifs. Les versements profiteraient à l'ensemble des collectivités dont l'indice synthétique de ressources et de charges est inférieur à la moyenne, proportionnellement à cet écart. Les indices synthétiques prévus dans la loi de finances pour 2011 comme critères de redistribution seraient conservés :

■ pour les **départements**, prise en compte pour moitié du **potentiel financier corrigé**, pour un sixième de la **population**, pour un sixième du nombre de **bénéficiaires de minima sociaux** et de la population âgée de **plus de 75 ans** et pour un sixième de la **longueur de voirie** départementale rapportée au nombre d'habitants ;

■ pour les **régions**, prise en compte pour moitié du **potentiel financier corrigé**, pour un sixième de la **population**, pour un sixième de l'effectif des **élèves scolarisés dans les lycées** publics et privés et de celui des **stagiaires de la formation professionnelle** et pour un sixième de la **superficie**.

 <b>Commission des finances</b> <a href="http://www.senat.fr/commission/fin/index.html">http://www.senat.fr/commission/fin/index.html</a> Secrétariat de la Commission des finances 15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06 Téléphone : 01.42.34.29.76 Télécopie : 01.42.34.26.06	<b>Président</b> <b>Jean Arthuis</b> (UC, Mayenne)	
<b>Rapporteurs</b>		
<b>Philippe Dallier</b> (ratt. UMP, Seine-Saint-Denis) 	<b>Charles Guené</b> (UMP, Haute-Marne) 	<b>Pierre Jarlier</b> (UC, Cantal) 
<b>Albéric de Montgolfier</b> (UMP, Eure-et-Loir) 		