

Péréquation : de simples bonnes intentions ?



Ça va vous arriver

On sait que la Constitution consacre l'autonomie financière et fiscale des collectivités. On sait moins qu'elle consacre la péréquation entre collectivités.

La suppression de la TP devrait déboucher sur une réforme destinée à donner enfin de l'efficacité à ces dispositifs de péréquation. Mais le pari est difficile.

Une étude, menée naguère par Alain Guengant et Guy Gilbert et chargée d'évaluer la « performance péréquatrice » des concours de l'État, montrait que l'essentiel des redistributions de richesse dans un système vertical et centralisé, ne faisait que corriger une part des inégalités entre collectivités. Cette faible efficacité provenait à la fois de la trop grande dispersion des dispositifs et de l'ampleur des disparités de ressources fiscales entre les collectivités.

DES ATTENTES DÉÇUES

La suppression de la TP a remis au goût du jour le renouvellement des dispositifs de péréquation. On attendait avec impatience les propositions du gouvernement sur un sujet souvent repoussé à plus tard. Force est de constater que ce qui figure dans le projet de loi de finances 2011 laisse un peu sur sa faim. Certes, le cas des régions et des départements est traité et un Fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales est prévu pour 2012, mais de nombreuses questions restent en suspens.

Commençons par ce qui est d'ores et déjà prévu.

Le cas du « couple » département/région est traité de manière précise, assez fidèle au rapport Durieux : fusion des deux fonds de péréquation, régionaux et départementaux, institués en loi de finances 2010 et choix d'un prélèvement sur les flux de richesse plutôt que les stocks.

L'article 62 du PLF 2011 prévoit ainsi la création d'un fonds commun aux départements et régions, alimenté par un prélèvement de

50 % du surcroît de CVAE (mécanisme de « flux cumulés ») observé par rapport à une année de référence 2011. La répartition entre contributeur et bénéficiaire repose sur le seul critère du potentiel fiscal : un potentiel fiscal par habitant supérieur à la moyenne de sa catégorie, la collectivité sera contributrice ; s'il se situe en deçà de la moyenne pour les départements ou de 85 % de la moyenne pour les régions, elle sera bénéficiaire.

En revanche, les critères de charges fixant les modalités de redistribution entre les bénéficiaires ont été adaptés (voir encadré).

S'ajoute, pour les seuls départements, la création d'un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, auquel contribuent les départements dont le montant des DMTO/habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale. Le prélèvement effectué sera égal à 50 % du surplus annuel de DMTO par rapport à la moyenne des 5 dernières années. La redistribution du fonds se fera en fonction du potentiel financier du département.

Pour le « couple » communes/communautés l'article 63 du PLF 2011 prévoit la création d'un fonds de péréquation des recettes inter-

« À partir de 2012, le potentiel fiscal prendra en compte les nouvelles ressources des collectivités et communautés »

→ Fabian Meynard
partenairesfinlocsud@gmail.com

Christophe Michelet
partenairesfinloc@gmail.com

Consultants Partenaires Finances

“ *La péréquation via les FDPTP sera gravée dans le marbre des futurs fonds et dotations de compensation* ”

communales et communales. L'objectif de ressources du fonds est fixé à 2 % des recettes fiscales des communes et EPCI en 2015 (cet objectif est graduel de 2012 à 2015, passant de 0,5 % à 2 %), avec comme collectivités contributrices les EPCI et communes membres d'une part (le prélèvement est effectué sur leurs recettes au prorata de leur contribution de leurs ressources au calcul du potentiel fiscal) et les communes « isolées » d'autre part (en fonction de leur potentiel fiscal).

À ce stade, la définition des modalités précises de contribution et de redistribution est renvoyée à la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement d'ici au 1^{er} septembre 2011, en vue d'une discussion dans le cadre du PLF 2012 (des modalités de contribution et de reversement spécifiques à l'Île-de-France).

À noter qu'en attendant 2012, les ressources des fonds départementaux de péréquation (FDPTP) sont garanties sur la base des montants 2009, étant entendu que pour les communes et communautés, les prélèvements et versements prioritaires seront pris en compte dans le calcul de leur FNGIR.

Contrairement ce que certains préconisaient, la péréquation via les FDPTP sera donc gravée dans le marbre des futurs fonds et dotations de compensation.

QUEL POTENTIEL FISCAL ?

Reste un problème de taille. On le voit, dans chacun des dispositifs évoqués, l'indicateur central de richesse sera le potentiel fiscal ou financier. Or sur ce point, le PLF 2011, dans son article 86, a déjà prévu des dispositions très précises : à partir de 2012, le potentiel fiscal prendra en compte les nouvelles ressources des collectivités et communautés. Si pour les recettes fiscales, ce sont bien les taux moyens qui seront utilisés pour le calcul, le texte prévoit également l'intégration de la DCRTP et du FNGIR, mais sans neutraliser l'effet taux. De fait, une partie du potentiel fiscal, d'autant plus importante que les compensations nouvelles seront lourdes, reposera sur les ressources réelles et non potentielles

des collectivités. Ce point, loin d'être anodin, confirme le changement de logique déjà opéré avec la création du potentiel financier, qui consiste à intégrer les ressources réelles plus que la richesse potentielle, ce qui revient à réduire les écarts entre « riches » et « pauvres », au détriment de ces derniers.

Une deuxième disposition renforcera ce phénomène pour les EPCI. Cette mesure, présente, elle aussi, au sein de l'article 86 du PLF 2011, prévoit qu'« à compter de 2011, le potentiel fiscal de chaque établissement est calculé par adjonction au potentiel fiscal, [...] des potentiels fiscaux de chacune de leurs communes membres appartenant à l'établissement au 31 décembre de l'année précédente ». Ce choix, qui revient à créer un potentiel fiscal consolidé entre communauté et communes membres est justifié dans le texte par la nécessité de mieux prendre en compte les liens financiers au sein du bloc local. Reste qu'il aboutirait selon nos simulations à un net resserrement des écarts de potentiel fiscal, avec des ressauts pour ceux dont le potentiel fiscal est le plus faible et un impact défavorable sur le niveau de leur DGF. Et l'impact pourrait être particulièrement important s'agissant des EPCI relevant de l'article 1609 nonies C du CGI. C'est ce risque de bouleversement de la péréquation par le PF qui a poussé les députés à reporter dans le temps l'application de cette disposition prévue initialement pour 2011, et repoussée finalement à 2012.

Reste que ce risque de redistribution des cartes, notamment de DGF entre collectivités locales et, notamment, entre EPCI, du seul fait du potentiel fiscal recalculé mais aussi consolidé, reste entier. Il conviendra donc de rester vigilants en vue de 2012 pour que les beaux discours en faveur de la péréquation ne se traduisent pas par des effets... « contre-péréquateurs ». ■

DOC
DPT

À lire

Sur www.lettreducadre.fr, rubrique « au sommaire du dernier numéro » :

« TP : des réformateurs contents d'eux », *La Lettre du cadre territorial* n° 411, 15 novembre 2010.

« Taxe professionnelle : à la revoyure... qu'ils disaient », *La Lettre du cadre territorial* n° 404, 1^{er} juillet 2010.

« TP : le big bang des territoires ? », *La Lettre du cadre territorial* n° 403, 15 juin 2010.

Quel calcul de la richesse locale ?

La répartition des critères de charges fixant les modalités de redistribution entre les départements et régions bénéficiaires a été adaptée. Elle s'opère ainsi, sachant qu'un mécanisme de garantie « anti-franchissement de la moyenne » a été introduit dans les deux dispositifs.

- Pour les départements :
 - « Pour 1/6^e au prorata de la population de chaque département ; pour 1/6^e au prorata de l'effectif du nombre de bénéficiaires de minima sociaux et de la population âgée de plus de 75 ans connue à la date du 1^{er} janvier de l'année, pour 1/6^e au prorata de la longueur de la voirie départementale de chaque département rapportée au nombre d'habitants de chaque département, à la date du 1^{er} janvier de l'année du prélèvement, pour 1/2 au prorata de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant du département et le potentiel fiscal moyen de l'ensemble des départements ».
- Pour les régions : « Pour 1/6^e au prorata de la population de chaque région ; pour 1/6^e au prorata de l'effectif des élèves scolarisés et des stagiaires de la formation professionnelle ; pour 1/6^e au prorata de sa superficie plafonnée ; pour 1/2, en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la région et le potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse »