

Paris, le 1^{er} octobre 2021

NOTE À L'ATTENTION DE MM. CLAUDE RAYNAL ET CHARLES GUENÉ,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »



FPIC - AUDITION DES ASSOCIATIONS D'ELUS LOCAUX
5 OCTOBRE 2021

COMMISSION
DES
FINANCES

PROPOS INTRODUCTIFS :

Parmi les attendus d'une fiscalité locale figure le fait d'être « locale », c'est-à-dire qu'elle doit s'appuyer sur des assiettes facilement localisables. Cette logique pose la question de la péréquation : **la richesse n'est pas forcément localisée là où se situent les besoins de financement des services publics.** Des dispositifs doivent alors corriger les écarts entre les « besoins » et les « moyens » afin de permettre aux territoires les plus pauvres de rendre un niveau minimal de services attendus. Pour favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales, la loi prévoit des dispositifs de péréquation – verticale (les DRS et DSU portées par la DGF) ou horizontale (FPIC notamment).

Or, **le désengagement financier de l'Etat depuis 2014 (à travers la baisse unilatérale des dotations et, depuis 2017, une stabilisation à un niveau historiquement bas qui n'empêche pas les baisses individuelles) a été facteur d'accroissement des fractures territoriales et, ni la péréquation verticale, ni la péréquation horizontale ne permettent aujourd'hui d'y remédier.**

Depuis quelques années, en effet, **la péréquation est le plus souvent utilisée comme un outil de pilotage de la dépense publique de l'Etat** : la péréquation verticale est financée par écrêtement interne de la dotation globale de fonctionnement (et donc financée par les collectivités territoriales elles-mêmes), tandis que **l'adoption de mécanismes de péréquation entre collectivités territoriales est conçue comme un moyen de limiter l'impact de cette diminution.**

Dans ces conditions, **les mécanismes de péréquation, pour la plupart, ne remplissent pas les objectifs de réduction des inégalités de ressources et de charges qui leur sont, en principe, assignés.**

Cette introduction pour dire qu'au-delà de la prise en compte des réformes fiscales dans le calcul des indicateurs financiers et des considérations techniques impliquées nécessairement par le sujet, **se pose une vraie question de fond** : quels sont les objectifs que l'on souhaite assigner à la péréquation aujourd'hui et comment y répondre efficacement ?



1. Partagez-vous le postulat selon lequel le contexte actuel de réforme progressive des indicateurs financiers pour lisser les effets de la fiscalité directe locale entre 2022 et 2027 nécessite une certaine prudence pour ce qui concerne la modification des paramètres nationaux du FPIC ?

• *Rappel :*

En supprimant la **taxe d'habitation** sur les résidences principales pour l'ensemble des contribuables et en lui substituant de nouvelles ressources pour le bloc communal et les départements, la réforme de la fiscalité locale a des conséquences sur les montants des critères financiers, tels que les potentiels fiscal et financier et l'effort fiscal servant de base au calcul de la répartition des dotations et des fonds de péréquation. Elles sont accrues par la réduction des **impositions locales payées par l'industrie**, une mesure entrée en vigueur simultanément, soit le 1er janvier 2021.

Pour tenir compte de ces réformes fiscales, sans lesquelles les indicateurs financiers s'avèreraient obsolètes dès 2022 (puisqu'ils sont déterminés en référence aux ressources perçues l'année précédente), **la loi de finances pour 2021 a adapté « le périmètre des indicateurs financiers » et prévu le lissage sur six ans des effets de cette décision**, conformément aux premières recommandations du CFL (1^{ère} étape de la réforme du calcul des indicateurs financiers).

En application des nouvelles conclusions du CFL, le 20 juillet 2020 (2^{ème} étape), **l'article 47 du projet de loi de finances pour 2022 poursuit la réforme du calcul des indicateurs financiers** utilisés dans la répartition des dotations et fonds de péréquation engagée dans la loi de finances pour 2021. Au-delà de la réforme du panier de ressources des collectivités territoriales, il s'agit de tirer les conséquences de la réforme des modalités d'évaluation des locaux industriels.

• *Concrètement :*

Pour que celui-ci reflète fidèlement la richesse relative des collectivités, le PLF 2022 **intègre de nouvelles impositions communales libres d'emploi** dans le potentiel financier des communes et le potentiel financier agrégé utilisé pour la répartition du FPIC : droits de mutation à titre onéreux perçus par les communes, imposition forfaitaire sur les pylônes électriques, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires.

A noter que le CFL, dans sa délibération finale du 20 juillet 2021, **s'était opposé à l'intégration, dans le potentiel financier des communes, de la taxe locale sur la publicité extérieure au motif que celle-ci demeurerait « facultative » (politique publique locale particulière)**, et s'était en revanche positionné en faveur d'une intégration de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaire.



Le PLF 2022 simplifie également le calcul de l'effort fiscal et de l'effort fiscal agrégé en le centrant uniquement sur les impôts levés par les collectivités plutôt que de l'axer sur la pression fiscale subie par les ménages sur le territoire d'une commune. Le CFL considère que cette mesure transitoire doit précéder une mesure plus ambitieuse impliquant des simulations : remplacer le critère de l'effort financier par un critère de revenu par habitant.

Un dispositif de lissage est mis en place.

- **Articulation de la réforme avec le FPIC :**

Le potentiel financier agrégé et l'effort fiscal agrégé, utilisés pour déterminer l'éligibilité des ensembles intercommunaux au reversement et les montants reversés aux ensembles intercommunaux éligibles, étant modifiés pour les années à venir, **une stabilité des paramètres nationaux du FPIC est, pour l'APVF, effectivement souhaitable.**

En effet, **de nombreux élus de petites villes comprennent mal les variations d'une année sur l'autre des montants des prélèvements et des reversements, ni leur articulation avec les autres dotations et garanties.** Pour faciliter la lecture de réformes aussi techniques, il faut procéder progressivement et en anticiper les effets. C'est pour cette raison, d'ailleurs, que l'APVF est favorable à la stabilisation du FPIC à 1 Md € depuis 2016.

2. Néanmoins, plusieurs pistes de réflexion semblent pouvoir être mises à l'étude, sous réserve de pouvoir être simulées dans des conditions stables et une fois que les incidences de la réforme seront mieux maîtrisées. Quelle serait en particulier votre position sur les orientations suivantes :

Effectivement, comme l'indiquent bien les rapporteurs, sans simulation il est toujours délicat de se positionner en faveur de telle ou telle orientation. Elles devront donc être discutées dans le cadre **d'un débat contradictoire avec l'ensemble des Associations d'élus.**

- **Orientation n° 1 : un resserrement de l'éligibilité au prélèvement au travers d'un relèvement du seuil de 0,9 à 1 fois le PFIA moyen par habitant ;**
-

- **Rappel :**

La contribution au FPIC est fonction du PFIA : les ensembles intercommunaux ou les communes isolées, dont le potentiel financier agrégé (PFIA) par habitant **est supérieur à 0,9 fois** le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national, sont contributeurs au FPIC.

La question se pose de savoir si ce seuil permet de rendre compte de la richesse des ensembles intercommunaux dans le calcul des prélèvements.



- **Enjeux :**

Ici l'enjeu est de cibler les contributions au FPIC sur les communes les plus riches, en évitant une excessive concentration des prélèvements et les effets de seuil. Les communes les plus défavorisées, au sein d'intercommunalités riches, ne doivent pas être pénalisées.

- **Position de l'APVF :**

L'orientation n° 1 propose de rehausser le seuil de 0,9 à 1.

Pour l'APVF, cette mesure aurait pour effet de concentrer davantage les prélèvements, sans garantir la moindre contribution des communes les plus défavorisées.

NB : le PFIA moyen par habitant est assez élevé dans les territoires peu peuplés et diminue à mesure que la population augmente en raison de l'application du coefficient de pondération à la population (qui fait baisser le PFIA par habitant des territoires les plus peuplés afin de prendre en compte les charges spécifiques supportées par les collectivités de grande taille).

- **Orientation n° 2 : une variation du « pas » du coefficient logarithmique de 1 à 1,5, ou bien une application de celui-ci entre 300 000 et 500 000 habitants ?**

- **Rappel :**

Afin de tenir compte du poids croissant des charges et de l'accroissement des richesses avec la taille de la collectivité, les populations retenues pour le calcul des potentiels financiers agrégés **sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité.**

Plus la population de la commune augmente, plus le PFIA diminue, en dehors des très grandes communes qui ont un PFIA toujours élevé en raison de leurs richesses.

La critique adressée à l'instauration d'un coefficient logarithmique pour remplacer le principe des strates est la suivante : **elle amènerait des intercommunalités de petite taille à contribuer avec un potentiel financier par habitant inférieur à celui de plus grandes intercommunalités.**

- **Enjeux :**

Le coefficient logarithmique a longtemps été estimé être une réponse suffisamment robuste et pertinente afin d'intégrer un critère de charges en fonction de la population des communes au sein de la DGF et du FPIC, mais aujourd'hui, **face à la diversité des structures budgétaires communales, il**



présente des limites inhérentes à cet exercice de globalisation.

Comment affiner le coefficient logarithmique afin que la situation réelle des communes au sein des ensembles intercommunaux soit mieux prise en compte, tant du point de vue de la richesse que des charges.

- *Position de l'APVF :*

Pour réduire la sensibilité des variations à l'évolution de la population, l'orientation n° 2 propose :

- soit, d'harmoniser à la hausse de la valeur du coefficient de majoration qui serait fixé à 1,5 ? Cela reviendrait à définir un montant unitaire par habitant pour toute hausse ou baisse de la population. **Une telle orientation aurait des effets redistributifs plus puissants pour les petites communes que pour les communes très peuplées, déjà proche ou au niveau maximal ;**
- soit, de limiter le champ d'application du coefficient de pondération à la population aux seules agglomérations comprises entre 300 000 et 500 000 habitants et, donc, le supprimer pour les autres strates ? **Pour l'APVF, cette orientation aurait pour effet d'une part, de concentrer le prélèvement sur un nombre moins important d'EPCI qu'aujourd'hui et, d'autre part, de ne tenir compte que du poids des charges des plus grandes agglomérations (plus de 300 000 habitants).**

Afin d'éviter que les villes ne soient trop lourdement mises à contribution, en termes de solde net, au regard de leurs charges, **l'APVF serait plus favorable à l'intégration de critères objectifs et fins de charges dans le reversement du FPIC (les logements sociaux, longueur de voirie, nombre d'enfants et nombre d'étudiants).**

- **Orientation n° 3 : l'introduction d'un critère de superficie, permettant de prendre en compte les « charges de spatialité » auxquelles font face les collectivités territoriales ?**

- *Enjeux :*

Aujourd'hui, les charges de spatialité ne figurent pas au rang des charges prises en compte dans le calcul des dotations ou des fonds de péréquation. Cette demande de l'AMRF, qui considère à juste titre qu'il faut dépasser le critère démographique, « tenant lieu de juge quasi exclusif », afin de mieux intégrer les enjeux liés au territoire.

- *Position de l'APVF :*

La meilleure intégration des enjeux liés aux territoires et de leurs spécificités, est un enjeu partagé par l'APVF. Le critère de population ne peut rendre compte à lui seul des difficultés rencontrées par certaines



collectivités territoriales, et notamment de leurs charges de centralité.

Les territoires les plus éloignés des métropoles ou grandes agglomérations, les territoires périphériques, qui connaissent par ailleurs une évolution démographique plus rapide que celle des grandes villes, sont confrontés à des problématiques et des besoins urgents en équipement qu'il convient de mettre en lumière : désertification médicale, enclavement, dévitalisation ...

En outre, pour l'APVF, la notion de « charges de spatialité » a d'ailleurs le mérite d'être une notion plus intégratrice. Contrairement au critère de population, elle dépasse les oppositions entre territoires urbains et ruraux pour mettre l'accent sur le besoin de solidarité entre les territoires.

Enfin, pour rendre compte de ces « charges de spatialité », il apparaîtrait plus pertinent à l'APVF d'opter pour un critère de densité (ou faible densité), plutôt que de celui de superficie.

3. L'échelle intercommunale semble la plus adaptée pour la définition de critères de ressources et de charges, qui relève de la solidarité intercommunale, en particulier en mettant en œuvre les modalités de répartitions dérogatoires ou libres. À ce titre :

- **Considérez-vous que l'appui technique de l'État pour la mise en œuvre de modalités de répartitions dérogatoires ou libres soit suffisant ?**
-

- **Rappel :**

Deux alternatives au droit commun dans la répartition des prélèvements et des reversements ont été prévues par le législateur pour permettre aux EPCI et aux communes membres de mieux tenir compte des spécificités locales dans la mise en œuvre du FPIC :

- **Répartition dérogatoire à la majorité des deux tiers.** Dans ce cas, la contribution et/ou le versement est/sont réparti(s) librement – en fonction au moins de la population et d'indicateurs faisant appel aux notions de revenu par habitant et de richesse fiscale réelle ou potentielle, et tout autres critères complémentaires de ressources ou de charges – entre l'EPCI et les communes membres, sans qu'il soit possible de s'écarter de plus de 30 % de la répartition de droit commun.
- **Répartition dérogatoire dite « libre ».** Pour le prélèvement et/ou le reversement, la faculté est donnée à l'EPCI de choisir véritablement les modalités qu'il souhaite, que ce soit pour la répartition entre l'EPCI et ses communes membres, ou pour la répartition entre les communes membres. Pour cela, une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI doit être prise à l'unanimité.

Concernant l'appui technique de l'Etat, un module de simulation d'aide au



calcul de la répartition dérogatoire à la majorité des 2/3 avait été mis en place sur le site de la DGCL, mais il n'existe plus (visiblement ?). **L'APVF ne s'est pas positionnée sur cette question, mais si l'appui technique de l'Etat doit favoriser la connaissance des dispositifs et la prise en compte concertée de critères complémentaires, il serait opportun de renforcer cet appui.**

De manière générale, **cet appui est important pour les communes en manque d'ingénierie qui ne comprennent pas toujours, vue la complexité des dispositifs, les variations de montant des prélèvements et des reversements.** Cela contribuerait par ailleurs à **renforcer leur acceptabilité.**

- **Considérez-vous que les modalités de répartition dérogatoire pourraient être assouplies, par exemple en permettant aux ensembles intercommunaux de s'écarter davantage du CIF dans la répartition entre l'EPCI et les communes membres ?**
-

- **Rappel :**

Une fois le prélèvement ou le reversement calculé au niveau d'un ensemble intercommunal, celui-ci est réparti entre l'EPCI et ses communes membres en deux temps : dans un premier temps entre l'EPCI d'une part et l'ensemble de ses communes membres d'autre part, dans un second temps entre les communes membres.

Une répartition « de droit commun » est prévue à la fois pour le prélèvement et le reversement. Depuis 2013, cette répartition de « droit commun » se fait en fonction de deux critères connus : le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI, qui mesure le degré d'intégration de l'EPCI, et le potentiel financier par habitant de ses communes membres.

Nous avons vu qu'il existait deux alternatives au droit commun, mais que **celles-ci ne pouvaient pas s'écarter de plus de 30 % de la répartition de droit commun.**

- **Enjeux :**

Le CIF est un critère utile et essentiel au calcul des prélèvements et reversements du FPIC. Mais, il n'est pas exempt d'imperfections et parmi elles : **la répartition dérogatoire en fonction du CIF amènerait des communes au potentiel fiscal sensiblement inférieur à la moyenne de la strate à contribuer.**

La question pourrait donc se poser de la faculté de s'écarter de plus de 30 % du droit commun. **L'APVF ne s'est pas positionné sur la question, mais réitère toute l'importance du CIF.**

- **Quelle serait votre position quant à la création pour les**



EPCI de l'obligation de présenter un rapport annuel sur les voies et moyens de sa solidarité financière interne, *via* le FPIC et la DSC ?

L'APVF n'y est pas opposée, en revanche, elle rappelle celle du Gouvernement à l'égard du Parlement. Nous sommes toujours en attente – sauf erreur de notre part – du dernier rapport qui était censé être remis le 30 septembre 2021.