

# CONCOURS INTERNE et TROISIÈME CONCOURS DE RÉDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2013

Mercredi 25 septembre 2013

SUJET INTERDÉPARTEMENTAL



**Epreuve** : Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur le domaine suivant, au choix du candidat lors de son inscription :

Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales

Durée : 3h – Coefficient : 1

**À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET**

**Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif ni dans votre copie, ni dans tout document à rendre (nom ou un nom fictif, signature ou paraphe, numéro de convocation...).**

**Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.**

**Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

**Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.**

**Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.**

**Ce document comprend un sujet d'1 page et un dossier de 22 pages.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet*

## **SUJET :**

Les collectivités locales sont concernées par l'effort de redressement des finances publiques avec en 2013, la stabilisation des concours de l'Etat puis leur réduction progressive en 2014 et 2015.

Afin d'apporter un éclairage au Maire, le Directeur général des services vous demande, exclusivement à l'aide des documents joints, en votre qualité de responsable de l'unité « *recettes* » à la direction des services financiers, de rédiger une note sur la répartition des principales dotations de l'Etat aux collectivités et sur la montée en puissance des mécanismes destinés à permettre une meilleure redistribution des richesses entre collectivités.

## **Vous disposez des 12 documents suivants :**

**Document 1** : Les relations financières et budgétaires de l'Etat avec les collectivités territoriales en 2011 - Situation et perspectives des finances publiques locales. Extrait de la Lettre du financier territorial (juillet/août 2012). (2 pages)

**Document 2** : Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ; article 7 ; Légifrance. (1 page)

**Document 3** : Péréquation : pour une réforme simple, juste et ambitieuse - La Gazette des communes du 18 avril 2011. (1 page)

**Document 4** : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales : une nouvelle note de l'AMF accompagnée de modèles de délibération - Extrait de Maire info du 21 juin 2012. (1 page)

**Document 5** : 4.5 milliards de moins pour les collectivités : « un coup de massue sans précédent » - Extrait de Maire info du 13 février 2013. (1 page)

**Document 6** : Péréquation : le réquisitoire des maires de grandes villes contre le FPIC - Localtis.info du 7 mars 2013. (1 page)

**Document 7** : Le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements est conforme à la Constitution. Extrait de Maire info du 2 juillet 2012. (1 page)

**Document 8** : Mythes et réalités de la solidarité financière intercommunale. Article extrait de la revue Gestion et finances publiques (décembre 2012). (2 pages)

**Document 9** : Les inconnues de la réforme de la péréquation - La Gazette des communes du 21 mars 2011. (3 pages)

**Document 10** : Projet de loi de finances pour 2013 : Relations avec les collectivités territoriales. Extrait des travaux parlementaires du Sénat (22 novembre 2012). (5 pages)

**Document 11** : La redéfinition du potentiel fiscal, première étape vers une péréquation plus équitable ? Fiches pratiques financières. [www.territorial.fr](http://www.territorial.fr). (mai 2011). (2 pages)

**Document 12** : Péréquation (droits de mutation des départements) ; critères de répartition ; autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales ; constitutionnalité. Extrait de la Lettre du financier territorial (juillet/août 2012). (2 pages)

## Les relations financières et budgétaires de l'Etat avec les collectivités territoriales en 2011

Dans un rapport public sur les résultats et la gestion budgétaire (exercice 2011)<sup>4</sup>, la Cour des comptes analyse les relations financières et budgétaires de l'Etat avec les collectivités territoriales en 2011.

### 1°) L'évolution des transferts financiers de l'Etat

En 2011, les concours budgétaires aux collectivités territoriales se sont élevés à 73 Md€, représentant 16,2 % des dépenses brutes de l'Etat.

Ils comprennent des dépenses du budget général (17,13 Md€), ainsi que des prélèvements sur recettes (55,84 Md€).

A ces opérations qui affectent directement le budget de l'Etat s'ajoute le produit de la fiscalité transférée au titre de la compensation de transferts de compétences effectués dans le cadre de la décentralisation, qui représente 27,32 Md€.

Au total, concours budgétaires et fiscalité transférée représentent ensemble un volume de transferts financiers aux collectivités territoriales de 100,29 Md€ en 2011. Ce montant est en diminution de 22,7 % par rapport à l'exercice 2010 et de 32,4 % pour les seuls concours budgétaires. Cette variation résulte toutefois du caractère particulier de l'année 2010, atypique du fait des mesures transitoires attachées à la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle.

Afin que les collectivités territoriales contribuent à la stratégie de maîtrise des dépenses de l'Etat, l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 a vu la mise en place d'un périmètre *ad hoc* soumis à une norme de stabilisation en valeur. Ce périmètre est plus étroit que les concours budgétaires considérés dans leur ensemble puisqu'il comprend les prélèvements sur recettes, hors fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et dotations issues de la réforme de la fiscalité locale (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et de la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle), ainsi que les crédits budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission *Travail et emploi*. Il représente 50 % des transferts financiers et 69 % des crédits budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales.

Les prélèvements et dépenses constatés sur ce périmètre ont atteint 50,591 Md€ en exécution, pour une prévision de 50,562 Md€.

### 2°) Les dotations de péréquation et le soutien à l'investissement local

Le gel des parts forfaitaires de la dotation globale de fonctionnement, la réduction des variables d'ajustement et un abondement exceptionnel de 127 M€ en faveur de la dotation globale de fonctionnement ont permis en 2011 d'accroître les dotations de péréquation (Il s'agit là des dotations de l'Etat assurant une péréquation dite « verticale »). Les mécanismes de péréquation horizontale entre collectivités d'une même catégorie ne sont pas pris en compte) tout en respectant l'objectif d'une stabilité de l'ensemble des dotations.

Pour le secteur communal, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) ont ainsi enregistré une progression de 6,2 % par rapport à 2010, pour atteindre respectivement 1,311 Md€ et 852,3 M€. La dotation nationale de péréquation (DNP), qui a pour principal objet d'assurer la péréquation de la richesse fiscale entre les communes, a progressé quant à elle de 6,04 % (+43 M€) pour s'établir à 755,5 M€. Par ailleurs, la quote-part de la dotation d'aménagement servant à alimenter la dotation de péréquation des communes d'outre-mer a continué à s'accroître (+6,11 %).

<sup>4</sup> Cour des comptes – Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (exercice 2011) – Quatrième partie : les relations du budget de l'Etat avec les autres entités publiques. Le texte du rapport peut être téléchargé à l'adresse :

[http://www.ccomptes.fr/content/download/42879/689993/version/2/file/rapport\\_resultats\\_gestion\\_budgetaire\\_exercice\\_2011.pdf](http://www.ccomptes.fr/content/download/42879/689993/version/2/file/rapport_resultats_gestion_budgetaire_exercice_2011.pdf).

Les dotations de péréquation des départements (dotation de fonctionnement minimale, dotation de péréquation urbaine) ont également progressé en 2011, le solde disponible pour l'accroissement de la péréquation s'élevant à 40,38 M€ (+3 %). Les montants à répartir ont atteint 825 M€ pour la première et 558 M€ pour la seconde.

S'agissant des régions, la loi de finances initiale pour 2011 avait prévu un écrêtement individuel uniforme de la dotation forfaitaire de 0,12 % (représentant 6,3 M€) afin de financer l'accroissement de la péréquation. Le montant de la dotation de péréquation – à laquelle sont éligibles 11 régions en 2011 – s'élève finalement à 183 M€ en 2011, en hausse de 3,57 % par rapport à 2010.

Par ailleurs, quelques dotations de la mission Relations avec les collectivités territoriales visent à soutenir l'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements. Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, il s'agit de la dotation d'équipement des territoires ruraux (571 M€) et de la dotation de développement urbain (23,5 M€). Pour les départements, il s'agit de la dotation globale d'équipement des départements (205,6 M€). Ces dotations viennent compléter le fonds de compensation pour la TVA, qui demeure le principal instrument de soutien à l'investissement local (5,387 Md€ en crédits de paiement).

Au total, ces dotations se sont élevées à 6,19 Md€ en 2011 pour un montant global d'investissements de 54 Md€ environ, dont 38 Md€ de dépenses directes d'équipement. Ces dotations sont en recul de 11,4 % par rapport à 2010, principalement en raison de la diminution du FCTVA évoquée précédemment.

## 4. GESTION COMPTABLE, AUDIT, ANALYSES ET CONTRÔLES FINANCIERS

### **4.1 Situation et perspectives des finances publiques locales**

Le 2 juillet 2012, la Cour des comptes a publié le rapport 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques<sup>5</sup>. Exercice annuel, la publication du rapport prend, cette année, un relief particulier puisqu'il répond, en outre, à une commande du nouveau Premier ministre sur un audit des comptes publics. Seuls les développements intéressants plus particulièrement les comptes publics locaux seront traités.

Si les principes constitutionnels de libre administration dans les conditions prévues par la loi (article 72) et d'autonomie financière (article 72-2) des collectivités locales rendent aujourd'hui difficile l'imposition par le législateur national d'une norme de dépense, l'ensemble des mesures prises (gel des concours, réforme de la fiscalité) y contribuent indirectement, au moins en partie, par les contraintes qu'elles induisent progressivement. Il n'en demeure pas moins que les collectivités locales ne sont pas directement associées à la définition de l'effort à consentir.

Cette situation est regrettable car la régulation de la dépense du secteur local aboutit aujourd'hui à des résultats (freinage marqué des investissements des régions et des départements, mais poursuite de la progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement du bloc communal) qui ne sont pas nécessairement optimaux. Il y a lieu de rechercher ainsi une intégration plus directe du secteur public local dans les engagements européens de la France afin de s'assurer que l'effort se porte là où cela est le plus utile.

La loi pourrait sans doute poser les conditions d'un cadre conventionnel entre l'Etat et les collectivités locales, représentées par leurs associations nationales, afin de définir les engagements réciproques des diverses catégories de collectivités d'un côté, ceux de l'Etat de l'autre. Les premières devraient assumer leur responsabilité dans la régulation par la dépense résultant des engagements de retour à l'équilibre des finances publiques nationales, cependant que le second pourrait fournir des garanties quant à la stabilisation des transferts directs ou surtout indirects de charges non compensés.

Ce nouveau modèle devrait ainsi différencier à travers l'évolution des dotations de l'Etat : les communes et les intercommunalités, qui bénéficient encore d'une grande autonomie fiscale et doivent mieux intégrer les contraintes pesant sur les finances publiques ; les départements, dont les ressources sont volatiles et les charges rigides ; les régions, dont l'autonomie fiscale est désormais faible. Ce nouveau modèle devrait prendre en compte la nécessité d'une plus forte péréquation.

En tout état de cause, la concertation entre les administrations publiques devrait être renforcée, formalisée et déboucher sur l'implication de chacune des catégories d'administrations publiques concernées par l'engagement global souscrit par la France. Des exemples pourraient être trouvés dans des pays fédéraux où des pactes de stabilité nationaux engagent l'ensemble des administrations publiques sur des objectifs communs conformes à leurs engagements européens.

## DOCUMENT 2

**Chemin :**

**Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (1).**

### Article 7

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-2 ainsi rédigé :

« Art. 72-2. - Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

## OPINION

# Péréquation: pour une réforme simple, juste et ambitieuse



**Olivier Dussopt**, député (PS) de l'Ardèche, maire d'Annonay, vice-président de l'Association des petites villes de France (APVF)

**L**e débat sur la péréquation entre collectivités soulève une question fondamentale: la liberté locale est-elle conciliable avec l'égalité territoriale – au moins l'égalité des chances – grâce à un effort de solidarité entre territoires?

Dans de nombreuses collectivités territoriales, par l'effet cumulé du ralentissement de la croissance, de la suppression de la taxe professionnelle et de la hausse légitime de la demande de services par la population, les budgets deviennent pratiquement impossibles à boucler... sauf à augmenter encore la pression fiscale sur les ménages. La France est le pays d'Europe dans lequel les écarts de potentiel fiscal sont les plus élevés: de 1 à 8 500 pour les villes! Les 360 communes les mieux dotées ont une richesse fiscale par habitant 44 fois plus élevée que les 360 communes les moins bien loties. Pour chacun de leur habitant, les premières disposent de 7 403 euros de ressources, quand les dernières doivent se contenter de 168 euros.

La rénovation de notre système de péréquation s'impose. Avec un principe simple: «De chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins.» S'ouvre alors le débat sur le sens de ces termes: Comment mesurer les «moyens» d'une collectivité? Et ses «besoins»?

Le débat technique aura lieu, mais il est désormais évident que la réforme 2011 devra permettre d'affiner notre perception de la «richesse». Le potentiel financier par habitant devra continuer d'être mobilisé, mais rien n'interdit d'intégrer également le revenu fiscal de la population. Quant aux «besoins», de prime abord, chacun admet qu'ils ne sont pas seulement une «absence de moyens». Des charges spécifiques pèsent sur certaines collectivités, eu égard à leur positionnement sur le territoire, et aux services qu'elles prennent en charge pour leur bassin de vie. Pour autant, on voit immédiatement poindre l'écueil de l'usine à gaz. Doit-on prévoir un critère spécifique pour les communes de montagne, du littoral, touristiques ou minières? Pour que la réforme réussisse, elle devra être simple. Alors, pour la répartition du futur fonds de péréquation des ressources du bloc local, admettons que le «besoin» corresponde à «l'absence de moyens». Sur une seule échelle de référence figureront, en haut de classement, les communes contributrices et, en bas de classement, celles bénéficiaires. Mais une telle simplification,

souhaitable, doit alors amener à conserver, en parallèle, les outils de péréquation et d'aménagement du territoire qui compensent des charges spécifiques et qui ont fait jusqu'ici leur preuve: la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

A ce propos, des voix soulignent qu'une partie des charges de centralité assumées par les villes-centres est désormais assurée par l'intercommunalité. C'est davantage vérifié dans les grandes intercommunalités.

Pour autant, et une fois encore par souci de simplicité, on peut admettre que le niveau intercommunal soit désigné pour recueillir les fonds de la péréquation, charge à lui de reverser à ses communes membres une partie des sommes reçues. Les maires peuvent consentir à un tel schéma... si l'intérêt des communes membres est préservé. Il serait tout à fait absurde et inéquitable qu'à la faveur d'une utilisation discrétionnaire des fonds par

**On peut admettre que le niveau intercommunal soit désigné pour recueillir les fonds de la péréquation, charge à lui de reverser à ses communes membres une partie des sommes reçues.**

le conseil communautaire, le reversement aux communes aboutisse à un effet anti-péréquateur! Des conditions de solide majorité

qualifiée doivent donc être prévues, incluant, le sujet le justifie, un droit de veto de la ville-centre, en trouvant un équilibre afin d'éviter d'installer une hégémonie.

A défaut d'accord local, la loi viendrait préciser une part fixe à reverser aux communes, en détaillant les critères obligatoires de répartition. Est-il absolument inévitable que les collectivités financent seules le dispositif? La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la cotisation économique territoriale ont généré un bénéfice considérable pour les entreprises. Lorsque, comme le note Gilles Carrez dans son rapport sur la loi de finance rectificative pour 2010, «cet allègement d'impôt serait d'un montant total de 7 milliards d'euros», la participation des bénéficiaires au système de redistribution ne doit pas être taboue. Elle pourrait prendre la forme d'une augmentation de 0,1 % du taux national de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), affectée intégralement aux fonds de péréquation nouvellement créés. L'Association des petites villes de France souhaite, dans cette optique, une montée en puissance progressive des dispositifs de péréquation. Il est donc souhaitable de faire preuve d'un peu plus d'ambition dans ce domaine.

**FISCALITÉ LOCALE**

21 juin 2012

**Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales: une nouvelle note de l'AMF accompagnée de modèles de délibération**

L'article 144 de la loi de finances pour 2012 a créé le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), qui se met en place progressivement à compter de 2012.

Les ensembles intercommunaux ont jusqu'au 30 juin 2012 pour opter pour une répartition dérogatoire des prélèvements et des reversements entre une communauté et ses communes membres. Ils devront retourner aux préfets courant juillet un document comportant:

- les montants définitifs de la répartition entre l'EPCI et ses communes membres (y compris si l'ensemble intercommunal retient la répartition de droit commun),
- et, le cas échéant, la délibération prise en vue d'une répartition dérogatoire du FPIC.

Le préfet procédera ensuite à la notification des montants définitifs de prélèvements et/ou reversements individuels.

Les services de l'Association des maires de France viennent de mettre à disposition des adhérents de l'association un dossier sur le FPIC comportant un modèle de délibération, un diaporama sur le fonctionnement du fonds et une note. Dans cette note sont présentés les différents éléments pouvant être retenus à l'heure du choix du mode de répartition, au sein d'un ensemble intercommunal, du prélèvement et/ou du versement au titre du FPIC.

Figurent notamment dans la proposition de délibération:

- le mode de calcul du prélèvement et du versement,
- les différents modes de répartition possibles (de droit ou dérogatoires),
- les éléments pris en compte (ou pouvant l'être) pour la répartition du prélèvement et du versement.

Sont aussi présentés deux exemples de fiches d'information, l'un comportant les données nécessaires au calcul des répartitions (de droit et dérogatoires), l'autre rappelant les montants correspondant à la répartition de droit.

S'agissant des délibérations prises par les EPCI à fiscalité propre, elles ont vocation, sauf indication contraire, à s'appliquer à toutes les répartitions du FPIC à compter de l'année 2012 et pas strictement à celle de 2012. Toutefois, le choix effectué en 2012 pourra être différent en 2013.

## FINANCES LOCALES

13 février 2013

**4,5 milliards de moins pour les collectivités : « un coup de massue sans précédent »**

Après la confirmation par le gouvernement de la réduction sur deux ans de 4,5 milliards d'euros des concours financiers de l'État aux collectivités locales (voir Maire info d'hier), les associations d'élus ont toutes exprimé hier leur colère et la même inquiétude. L'Association des maires de France résume le sentiment général en parlant, dans un communiqué, d'un « *coup de massue sans précédent* », et rappelle que cette réduction des concours financiers est deux fois plus importante que ce qui était prévu par la loi de programmation budgétaire votée en décembre dernier. L'AMF « *dénonce la méthode retenue par le gouvernement, qui fait cette annonce lourde de conséquences sur les collectivités locales au CFL, sans aucune concertation préalable, malgré l'engagement du président de la République sur l'élaboration d'un "pacte de confiance et de solidarité"* ». Elle avertit le gouvernement que cette baisse des dotations « *aura un impact direct sur les services à la population, sur l'investissement public et donc sur l'économie locale* ». Critiquant le fait que cette hausse intervienne au moment où « *2 milliards d'euros de charges* » supplémentaires s'imposent aux collectivités – via la réforme des rythmes scolaires ou la hausse des taux de TVA, par exemple – l'AMF « *regrette, une fois de plus, que les collectivités locales ne soient pas considérées comme acteurs publics à part entière, aux côtés de l'Etat et exige l'ouverture immédiate d'une négociation avec l'Etat.* »

L'absence de concertation est vivement critiquée par toutes les autres associations d'élus : l'Assemblée des départements de France (ADF) écrit ainsi que l'annonce faite au CFL « *a provoqué une vive émotion, voire de la colère chez un certain nombre d'élus* ». Claudy Lebreton, président de l'ADF, « *aurait apprécié une rencontre à Matignon pour une véritable négociation entre le gouvernement et les associations d'élus* ». Côté régions, l'ARF (Association des régions de France) appelle à « *un dialogue loyal et franc* ».

Même désapprobation à la Fédération des villes moyennes, qui ne cache pas sa « *surprise* » et « *accueille ces orientations avec la plus grande gravité* ». La FMV rappelle au gouvernement que les communes et intercommunalités ne sont pas des « *gisements inépuisables de ressources financières* », et pointe, tout comme l'AMF, le risque de voir l'investissement local lourdement impacté par ces décisions.

Cette crainte est partagée par l'AMGVF (Association des maires des grandes villes de France), qui parle d'un « *recul historique des dotations* », « *risquant de conduire à une réduction des investissements locaux porteurs d'emplois* ». L'AMGVF doit être reçue aujourd'hui par Marylise Lebranchu pour discuter du projet de loi décentralisation, mais elle profitera de ce rendez-vous pour « *évoquer* » la question de la baisse des dotations, fait savoir l'association.

[Télécharger le communiqué de l'AMF.](#)

## Péréquation : le réquisitoire des maires de grandes villes contre le FPIC

Finances locales Publié le jeudi 7 mars 2013

Une semaine avant la nouvelle réunion du groupe de travail du Comité des finances locales (CFL) dédié à la péréquation, les maires de grandes villes tirent à boulet rouge sur le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui, en 2013, c'est-à-dire pour sa seconde année d'existence, redistribuera 360 millions d'euros entre les "ensembles intercommunaux" favorisés financièrement et ceux qui le sont moins. L'instrument, que le gouvernement a considéré comme efficace dans un rapport remis au CFL en septembre dernier (lire notre article du 28 septembre 2012 ci-contre), n'a au contraire "pas fait ses preuves", estiment les maires de grandes villes dans leur lettre hebdomadaire du 6 mars 2013. Ils lui reprochent de n'apporter "aucun moyen supplémentaire à 76 villes" qui figurent parmi les plus défavorisées. En outre, il conduit à un transfert de plusieurs millions d'euros des villes vers les campagnes, constatent les maires de grandes villes qui s'interrogent sur la légitimité d'une telle "ponction". S'ils ne prescrivent pas la suppression du FPIC - il aurait le mérite de constituer un "garde-fou" au bénéfice des territoires en grosse difficulté ou éloignés des agglomérations -, les maires de grandes villes prônent la "modération" de son évolution. En clair, le fonds ne devrait pas atteindre un montant d'un milliard d'euros en 2016 comme le prévoit la loi, ou pas si vite.

Après plusieurs mois d'une réflexion menée par un groupe de travail interne, les maires de grandes villes préconisent une "refondation" de la péréquation du secteur communal sur "deux piliers". Le premier serait la poursuite du renforcement des dotations de péréquation en faveur des communes les plus pauvres, via les dispositifs de DSR et DSU "cible" dont l'efficacité "a été démontrée". Le second pilier existe déjà, mais il faudrait lui accorder une pleine "reconnaissance". Il s'agit de la solidarité que les intercommunalités exercent en leur sein par leurs dépenses, l'exercice de leurs compétences et la réaffectation aux communes d'une partie de leurs recettes ("dotation de solidarité communautaire"). Un bémol : ce type de péréquation ne pourra pour l'instant s'exercer en Ile-de-France compte tenu de la jeunesse de l'intercommunalité dans cette région. Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) aurait donc encore toute sa place.

En complément de la solidarité intracommunautaire, il s'agit pour les maires de grandes villes d'encourager la solidarité entre les agglomérations et les territoires périurbains, sous une forme contractuelle. Les maires ruraux, pour qui la péréquation est un dossier prioritaire, ne manqueront pas de réagir.

T. B. / Projets publics

- Imprimer
- Favoris
- Envoyer
- Tweeter

---

### En savoir plus

#### Aller plus loin sur le web

Les orientations des maires de grandes villes pour une refondation de la péréquation (Grandes villes hebdo du 6 mars 2013)

#### A lire sur Localtis

28/01/2013 Réforme de la fiscalité locale : quels sont les gagnants et les perdants ?

21/12/2012 La péréquation s'installe au centre des débats

10/12/2012 L'Ile-de-France, grande gagnante de la suppression de la taxe professionnelle

28/09/2012 Dès sa première année, le fonds de péréquation du secteur local se révèle efficace

04/07/2012 Péréquation : les collectivités prélevées trouvent qu'on leur en demande beaucoup

---

**FISCALITÉ LOCALE**

02 juillet 2012

**Le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements est conforme à la Constitution**

Le Conseil constitutionnel a, le 29 juin 2012, déclaré conforme à la Constitution les mécanismes régissant le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements (1). Saisi dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité posées respectivement par le département de la Seine-Saint-Denis et par celui du Var, qui soutenaient que «ce mécanisme de péréquation était contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, à l'autonomie financière des départements et au principe de libre administration des collectivités territoriales», le Conseil constitutionnel a écarté ces griefs.

Le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur a entendu «assurer une redistribution de recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire national». La liste des départements contributeurs à ce fonds ainsi que le montant de leur versement sont déterminés en «fonction de critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements». En outre, un plafond de versements est fixé par la loi. La liste des départements bénéficiaires et le montant perçu «sont déterminés en fonction du potentiel financier, partiellement pondéré par le critère de la population départementale et par celui de l'importance des droits de mutation à titre onéreux perçus dans chaque département».

Le Conseil constitutionnel a jugé que «tous ces critères de détermination des départements contributeurs et bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels. Ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribution des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux. Il n'en résulte donc pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ni d'atteinte à la libre administration des départements. La redistribution opérée s'effectuant au sein de la catégorie des collectivités départementales, le ratio d'autonomie financière des départements n'est pas dégradé par les dispositions, qui respectent le principe d'autonomie financière».

(1) Décision n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012.

Par Marie-Christine  
STECKEL ASSOUERE,  
Maître de conférences  
HDR à l'université de Limoges,  
Co-présidente de la commission  
sur la réforme territoriale du GRALE-CNRS

## Mythes et réalités de la solidarité financière intercommunale

Loin d'être une utopie, la solidarité financière au niveau intercommunal balance entre mythes et réalités. Érigée en principe fondateur de la mutualisation horizontale, la solidarité financière offrait, dès 1890, aux communes l'opportunité d'associer leurs moyens pour pouvoir satisfaire avec succès les besoins de leur population en matière d'électricité et d'eau. Cette solidarité par les charges est actuellement mise en œuvre par 1 345 syndicats intercommunaux à vocations multiples et 3 258 syndicats mixtes, qui gèrent en commun certains services publics locaux pour réaliser des économies d'échelle.

Cette intercommunalité de gestion est également, de nos jours, combinée avec l'intercommunalité de projet, fondée sur une solidarité par les charges mais aussi et surtout par les ressources. Invoquée dans la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, la solidarité par les ressources a vocation à inciter les communes à se regrouper dans des EPCI à fiscalité propre et, corrélativement, à lutter contre l'éparpillement communal. Ce but est quasiment atteint puisque au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 96,2 % des communes étaient déjà intégrées dans 2 581 EPCI à fiscalité propre. À ce jour, les 202 communautés d'agglomération (CA), les 15 communautés urbaines (CU), les 5 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), le cas échéant les 2 358 communautés de communes (CC), et la métropole de Nice Côte d'Azur sont susceptibles de financer des projets de développement local menés de manière collective (Krouri M., 2012 : Bilan de l'intercommunalité avant la mise en œuvre des SDCI, Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 88, mars 2012, p. 1). Néanmoins, ces intercommunalités se sont, sous réserve de rares cas, superposées aux communes préexistantes. Dès lors, le poids des dépenses locales et la pression fiscale n'ont pas cessé de croître contrairement aux objectifs assignés à la solidarité financière au niveau intercommunal. Aussi, le législateur a-t-il affiné, dans un premier temps, les mécanismes de solidarité financière préexistants pour aider les intercommunalités à fiscalité propre à assumer leurs compétences. Mais, face à leurs insuffisances (I), il a imaginé, dans un second temps, deux nouveaux mécanismes de solidarité financière reposant sur une ambitieuse péréquation horizontale des ressources intercommunales (II).

### I - L'ALTÉRATION DES MÉCANISMES INITIAUX DE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE

Le législateur promet toujours la mutualisation des services, des équipements et des personnels, mais au regard de la faiblesse des économies d'échelle réalisées, cette solidarité par les charges intercommunales constitue une relative illusion (A). D'ailleurs, les intercommunalités ont continuellement bénéficié de dotations étatiques pour garantir leur fonctionnement. Or avec le gel des dépenses publiques, cette solidarité par les ressources nationales tend progressivement à stagner (B).

### A.- L'illusion relative de la solidarité par les charges intercommunales

La mutualisation verticale entre l'EPCI et les communes membres a seulement été consacrée en 2002 et 2004. Toutefois, le gain financier normalement retiré de la mutualisation des moyens, des services et des personnels ne ressort pas forcément des enquêtes dans la mesure où les économies d'échelle servent souvent à renforcer l'efficacité de l'action publique locale (C. comptes, Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, 2005 ; Lambert A., all., Rapport d'information n° 495 sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales, Sénat, 2010, p. 29-42). De plus, il existe une redondance entre les dépenses communales et intercommunales (Dallier Ph., Rapport d'information n° 193 sur l'intercommunalité à fiscalité propre, Sénat, 2006, p. 37-43), sans doute parce que les transferts sont seulement partiels par peur de l'hégémonie de la ville centre. Ainsi, si la réduction des dépenses constitue un mythe, l'amélioration de l'action publique s'avère une réalité.

Pour rationaliser les dépenses du bloc communal, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 encourage la mutualisation conventionnelle entre communes, sous réserve des compétences transférées à l'EPCI et dans le respect du droit communautaire de la commande publique, pour compenser la stagnation de la solidarité par les ressources nationales (Lambert A., all., Rapport d'information n° 495 sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales, Sénat, 2010, p. 59).

### B.- La stagnation progressive de la solidarité par les ressources nationales

Grâce à la dotation globale de fonctionnement, l'État a réussi à inciter les communes à se regrouper dans des EPCI à fiscalité propre (Lambert A., all., Rapport d'information n° 495 sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales, précité, p. 54). Mais, la crise budgétaire contraint l'État à geler (par le biais de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2013) les dotations versées aux collectivités territoriales et à leurs regroupements. De plus, le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 intitulé « Réduire la dette pour préparer l'avenir » prévoit une diminution des dotations étatiques de 750 millions d'euros en 2014 et en 2015 soit une baisse globale de 1,5 milliard d'euros pour toutes les collectivités territoriales. En outre, l'inflation a pour effet de baisser la valeur réelle de la dotation globale de fonctionnement.

Dans le dessein de garantir la solidarité nationale, consacrée par le 12<sup>e</sup> alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, et de consolider l'intercommunalité, l'État déploie une péréquation verticale ciblée. Précisément, des communes, qui avaient l'an passé un taux élevé de taxe professionnelle, auront moins de dotations alors qu'elles devront contribuer au financement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Avec l'augmentation des bénéficiaires de la dotation relative aux équipements des territoires ruraux et l'ampleur du déficit public, l'État est désormais contraint de faire de la péréquation horizontale avec la péréquation verticale. Il en ressort que si

la solidarité par les ressources nationales a été une réalité, à l'avenir, elle risque de devenir un mythe. D'ailleurs, l'État privilégie à présent la péréquation horizontale au niveau intercommunal en instaurant deux nouveaux mécanismes de solidarité financière.

## **II - L'AMBITION DES MÉCANISMES NOUVEAUX DE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE**

La péréquation horizontale par les ressources est déployée pour pallier la péréquation verticale en perte de vitesse. Avant 2012, cette péréquation était réalisée au sein de chaque communauté (A), mais compte tenu des insuffisances de ce mécanisme, la loi a créé un mécanisme de péréquation entre les communes et les communautés (B).

### **A.- L'imperfection relative de la péréquation intracommunauté**

Avec la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, le bloc communal perçoit une part de la fiscalité des entreprises et monopolise les impôts fonciers. De plus, les communes et les EPCI à fiscalité propre conservent le pouvoir de moduler le taux des impôts fonciers pour faire face à leurs dépenses. En revanche, le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale a provoqué, de manière globale, une faible baisse de la fiscalité des intercommunalités (1,33 milliard d'euros) et une légère hausse de la fiscalité des communes (0,96 milliard d'euros). En outre, la part des recettes non-modulables par les EPCI à fiscalité propre a grandi de 7 % à 26 % avec une comparaison des chiffres 2006 et 2011. Au contraire, cette part a diminué avec la prise en compte du plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée, instauré en 2007 (AdCF, « Les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale », Les réponses de l'AdCF au questionnaire de la mission commune d'information du Sénat, 2012, p. 2-3) et le plafonnement de la contribution économique territoriale à 3 % de la valeur ajoutée, instauré en 2010.

Ces chiffres sont importants dans la mesure où le ratio d'autonomie financière ne peut être inférieur à la part des ressources propres de 2003 soit 60,8 % pour les communes et les EPCI. Force est de constater en 2011, une hausse avec une part des ressources propres parmi l'ensemble des ressources de 63,7 % pour les communes et les EPCI (Durieux B., Subremon P., dir., Rapport sur l'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises, 2010, p. 13). De plus, ce seuil-plancher constitue, en période de crise économique, une garantie financière pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

Si cette solidarité par les ressources à l'intérieur de chaque communauté constitue une solution nécessaire, elle s'avère insuffisante pour supprimer les inégalités sur le territoire français. Aussi, tel Robin des bois, l'État écrit à présent les ressources des communes et des EPCI les plus riches pour les redistribuer aux plus pauvres.

### **B.- L'introduction progressive de la péréquation intercommunauté**

La loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a créé un fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales dont le montant est progressivement augmenté : 150 millions d'euros en 2012, 360 millions d'euros en 2013, 570 millions d'euros en 2014 et 780 millions

d'euros en 2015 pour atteindre 2 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre à compter de 2016. Le FPIC est alimenté par, d'un côté, les communes isolées dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant et, d'un autre côté, les EPCI à fiscalité propre dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant. Pour ces derniers, le prélèvement est réparti entre les EPCI et leurs communes membres au prorata de leur contribution au potentiel fiscal agrégé, majorée ou minorée des attributions de compensation reçues ou versées par l'EPCI et leurs communes membres afin que les communes riches payent plus que les pauvres.

Les recettes sont redistribuées en deux fractions. Au nom de la solidarité territoriale, une quote-part (le montant est déterminé par le rapport, majoré de 33 %, entre la population des départements d'Outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna et celle des communes de métropole et des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna) est affectée aux communes et EPCI à fiscalité propre des DOM, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna. Le solde est réservé aux 2 600 EPCI à fiscalité propre défavorisés et aux 1 600 communes isolées de métropole dont l'effort fiscal est supérieur à 0,5. Il est réparti entre les EPCI à fiscalité propre classés, de manière décroissante, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges et entre les communes isolées dont l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à l'indice médian calculé pour les EPCI à fiscalité propre et les communes isolées. Toutefois, par prudence et afin de satisfaire les revendications des élus des grandes agglomérations, un coefficient logarithmique va être utilisé pour majorer la population et corrélativement diminuer le potentiel financier agrégé des EPCI à fiscalité propre ou des communes isolées au fur et à mesure que le nombre des habitants augmente.

### **EN CONCLUSION**

Gravée dans le marbre constitutionnel en 2003, la péréquation horizontale par les ressources intercommunales n'est pas une panacée. Tout d'abord, il ne s'agit nullement d'un droit puisque la péréquation financière est facultative pour chaque transfert ou création de compétences (Cons. const., 18 déc. 2003, n° 2003-487 DC, consid. 15) et pour chaque type de ressources (Cons. const., 17 juill. 2003, n° 2003-474 DC, consid. 18). D'ailleurs, sa méconnaissance ne peut, en elle-même être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (Cons. const. QPC, 22 sept. 2010, n° 2010-29/37, consid. 5). Ensuite, la péréquation horizontale entraîne, au regard du droit comparé, des effets pervers. D'un côté, elle aboutit à une altération de l'autonomie financière des communes et des EPCI riches et à des tensions entre les collectivités contributrices et bénéficiaires. D'un autre côté, elle conduit à une déresponsabilisation des exécutifs locaux. Pour conclure, la péréquation horizontale par les ressources intercommunales est un gage de solidarité financière, mais qui doit être combinée avec d'autres mécanismes de solidarité financière pour que cette dernière soit une réalité et non un mythe. ♦

# FINANCES

## Les inconnues de la réforme de la péréquation

**L**e gel en valeur des dotations de l'Etat a conduit le gouvernement à instaurer divers mécanismes de péréquation horizontale. Il s'agit, en substance, d'écrêter les recettes des collectivités les plus riches au bénéfice des plus pauvres. Toutefois, à ce jour, seul le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) semble stabilisé: quelque 300 millions d'euros devraient ainsi être redistribués, sur un produit global de DMTO qui s'élève à 7 milliards pour les départements. En revanche, pour les autres fonds de péréquation – de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) d'une part, et des recettes fiscales intercommunales et communales d'autre part –, la loi de finances pour 2011 n'a fixé qu'un cadre général. Des inconnues demeurent, sur des sujets potentiellement conflictuels. Ceux-ci devront être précisés avant

- La loi de finances pour 2011 a créé trois fonds de péréquation entre collectivités.
- Si le fonds sur les droits de mutation est fixé, les autres outils posent de nombreuses questions, potentiellement conflictuelles.

l'été, pour une mise en musique en loi de finances pour 2012. Revue de détail de ces mécanismes.

### Droits de mutation: un système complexe

**Le dispositif.** L'article 123 de la loi de finances pour 2011 (du 29 décembre 2010) crée un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements. Y sont contributeurs, selon un prélèvement progressif, les conseils généraux dont le montant des DMTO per-

çus l'année précédente est supérieur à 0,75 fois le montant moyen par habitant des droits perçus par l'ensemble des départements la même année. Un second prélèvement est opéré pour les conseils généraux dont les DMTO de l'année n sont supérieurs à la moyenne de ceux en n-1 et n-2 multipliée par deux fois l'inflation. Il s'élève à la moitié du surplus constaté. Ces prélèvements sont plafonnés à 5% des droits perçus l'année précédente. En sont bénéficiaires les départements dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne, en fonction de cet écart et du montant des droits perçus.

**Les enjeux.** Selon les simulations réalisées par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), 365 millions d'euros seraient redistribués en 2011 par le biais de ce fonds, pour un produit national de plus de 7 milliards. Au premier rang des contributeurs nets figurent Paris (66 millions prélevés), les Hauts-de-Seine (38 millions) et les Yvelines (24 millions). Les montants se révèlent nettement moins élevés et moins disparates du côté des bé-

néficiaires, La Guyane et le Pas-de-Calais figurant en tête, avec plus de 7,5 millions d'euros chacun.

Les débats suscités par ce fonds pourraient être à venir, chacun des contributeurs n'ayant peut-être pas réalisé le montant qui lui sera prélevé. Mais il se peut que les collectivités supportant les prélèvements les plus importants ne crient pas trop fort leur mécontentement, de peur d'attirer les regards... Les mêmes estimations de la DGCL pour 2010 font état des recettes suivantes: en haut du tableau, la ville de Paris, avec 660 millions perçus, suivie des Hauts-de-Seine (381 millions). Nettement moins chanceuses, à l'opposé, se situent la Lozère (3 millions d'euros de recettes en 2010) ou la Creuse (4,6 millions).

### CVAE: stock ou flux?

**Le dispositif.** L'article 124 de la loi de finances pour 2011 crée un fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements et des régions. Les collectivités qui voient leur CVAE augmenter plus vite que la moyenne sont prélevées à hauteur de la moitié de l'écart entre celle-ci et leur produit de CVAE. Les bénéficiaires sont sélectionnés en fonction de l'écart entre leur potentiel financier par habitant et la moyenne des potentiels financiers.

### Vers un potentiel financier consolidé

■ L'article 183 de la loi de finances pour 2011 du 29 décembre 2010 prévoit que, dès 2012, le potentiel fiscal des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) soit calculé en ajoutant à leur potentiel celui de chacune de leurs communes membres au 31 décembre de l'année précédente. Passée relativement inaperçue jusqu'alors, cette mesure pourrait avoir un impact dépassant le simple cadre de la péréquation. Cette consolidation du potentiel fiscal des groupements aura, en effet, une incidence sur les dotations perçues. Ainsi, par exemple, la communauté urbaine de Dunkerque affiche un potentiel fiscal élevé, ce qui n'est pas le cas de ses communes membres. A l'inverse, des groupements réputés «pauvres» devraient voir leur richesse substantiellement réévaluée...

## Ce qu'ils en pensent



Philippe Adnot, sénateur (NI) de l'Aube, président du conseil général de l'Aube

### « Il faut aller beaucoup plus loin dans la redistribution »

« Le gouvernement proposait que la péréquation sur la CVAE s'effectuât sur le flux, et non sur le stock. Ce que je contestais c'est l'intérêt d'avoir une péréquation uniquement assise sur l'évolution de la ressource, et non sur les écarts de richesse. Il est anormal, en somme, qu'une collectivité qui n'est pas très riche, mais qui connaît une évolution positive de son produit de CVAE participe à la péréquation, tandis qu'une collectivité opulente, mais qui connaîtrait un faible taux d'évolution, n'y participerait pas. Le gouvernement souhaite que chacun conserve, a minima, un produit constant ; pour ma part, je proposais que la péréquation soit assise sur la richesse réelle, en fonction d'un produit par habitant. En toutes hypothèses, il faut aller beaucoup plus loin dans la redistribution, sinon la situation ne s'arrangera jamais. »



Philippe Dallier, sénateur (UMP) de Seine-Saint-Denis, maire des Pavillons-sous-Bois (Seine-Saint-Denis)

### « Arrêtons le saupoudrage des crédits »

« Pour le bloc communal, seules des intentions ont été affichées... Mais l'expérience a montré qu'en France nous sommes dans l'incapacité de procéder à de vrais choix. On ne peut imaginer augmenter la dotation de solidarité urbaine (DSU) sans augmenter, dans les mêmes proportions, la dotation de solidarité rurale. Cela aboutit à un saupoudrage des crédits, préjudiciable à leur efficacité. Fadela Amara, lorsqu'elle était secrétaire d'Etat chargée de la Politique de la ville, en a fait l'expérience, tentant, en vain, de concentrer les crédits de la DSU sur les communes les plus en difficulté. Elle s'est heurtée au puissant syndicat de tous ceux qui ont quelque chose à perdre. Il faut reconnaître, néanmoins, que consacrer 2% des recettes fiscales du bloc communal à la péréquation est réellement ambitieux. On ne sera jamais allé aussi loin. »



Jérôme Cahuzac, président (PS) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, maire de Villeneuve-sur-Lot (Lot-et-Garonne)

### « Attention à la confusion avec la compensation »

« Il faut éviter une confusion entre la péréquation entre les territoires et l'indispensable compensation par l'Etat du coût des compétences transférées. Ce n'est pas à la péréquation horizontale de permettre à la Seine-Saint-Denis de payer le revenu de solidarité active. Ce type de politiques relève de la solidarité nationale. C'est à l'Etat de donner aux collectivités les moyens d'acquitter une facture que l'Etat leur envoie ! Les finances locales sont dans une situation préoccupante, dont témoigne la baisse d'investissement à laquelle ont procédé les départements en 2010 et à laquelle s'apprête à procéder le bloc communal en 2011. Or le gouvernement a fait de l'investissement sa stratégie de sortie de crise ! Sa politique à l'égard des collectivités locales est contradictoire avec cette vision stratégique. »

Les ressources sont réparties selon une série de critères (population, effectifs des élèves scolarisés, stagiaires de la formation professionnelle, superficie, potentiel financier, pour les régions ; population, bénéficiaires de minima sociaux, personnes âgées de plus de 75 ans, voirie et potentiel financier, pour les départements).

**Les enjeux.** Ce fonds de péréquation sur la CVAE constitue une équation à plusieurs inconnues. Il est actuellement impossible d'en estimer le

montant. En effet, celui-ci dépendra de la somme perçue par chaque collectivité au titre de la CVAE en 2010. Or plus de la moitié du produit de cette cotisation repose sur des entreprises multi-établissements. Il faudra donc attendre de connaître la répartition des effectifs de ces sociétés par établissement, et donc par territoire, pour en savoir plus. Ces données devraient être connues en juin. Cette question a alimenté certaines critiques, pointant un système bâti « à l'aveuglette ». « Il fallait que ce dispositif soit consubstan-

tiel à la loi de finances, rétorque Gilles Carrez, rapporteur du budget (*lire p. 12*), pour qu'il soit accepté. » Autre débat, Philippe Adnot, sénateur de l'Aube, militait par ailleurs pour qu'une péréquation soit opérée sur le stock de CVAE de chaque collectivité, et pas seulement sur les flux (*lire l'encadré p. 10*). Des arguments qui ne tiennent pas, selon Gilles Carrez, car ils contreviennent au principe de compensation intégrale de leurs pertes de recettes accordée aux collectivités locales par la Constitution.

### Bloc communal : questions à débattre

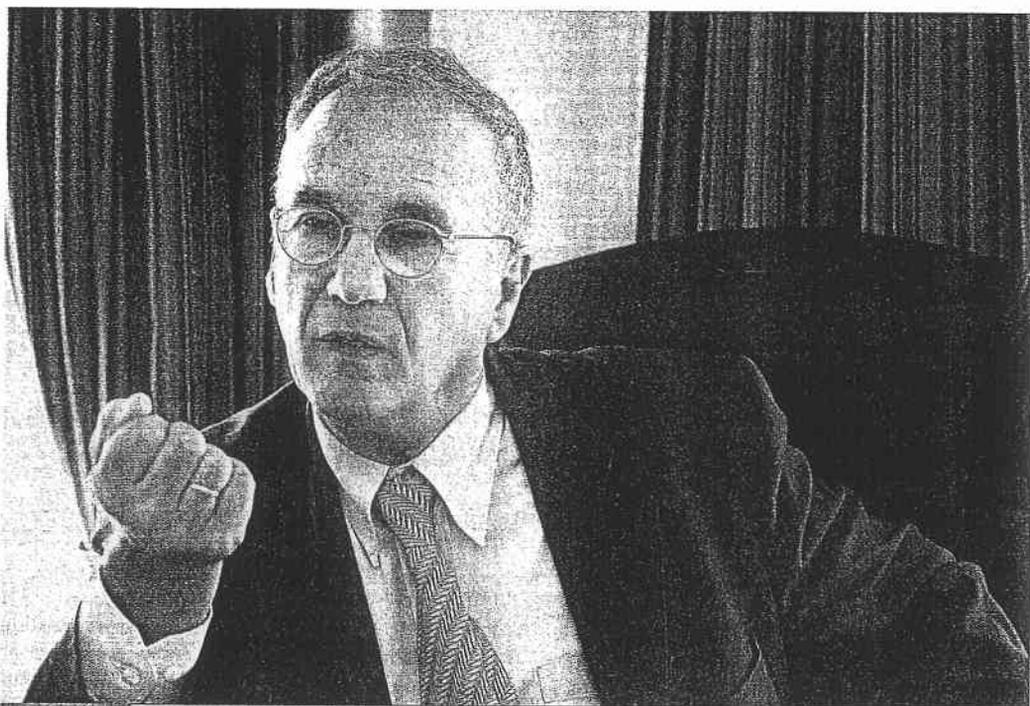
**Le dispositif.** L'article 125 de la loi de finances pour 2011 prévoit, à compter de 2012, la création d'un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FNPRIC). Y contribueront les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont le potentiel financier par habitant est supérieur à une fois et demie celui moyen par habitant. Le mon->

## La loi de finances pour 2011 n'a fixé qu'un cadre général

■■■ tant devra progressivement atteindre 2% des recettes fiscales du bloc communal en 2015. Le montant prélevé sera fonction de l'écart entre le potentiel financier par habitant et la moyenne nationale. Le fonds sera réparti par les EPCI, chacun devant reverser au moins 50% des sommes ainsi perçues à ses communes membres.

**Les enjeux.** Tout reste à définir. Les questions à résoudre d'ici l'été, afin que les modalités précises de la péréquation horizontale ainsi créée au sein du bloc communal puissent être intégrées à la prochaine loi de finances, sont potentiellement conflictuelles. La première d'entre elles consiste à définir les ressources prises en compte pour déterminer la richesse de chaque collectivité. Une majorité semble se dessiner, aujourd'hui, pour affirmer que cette photographie doit s'effectuer de façon consolidée, additionnant la richesse de chaque groupement avec celle de ses communes membres. Le reversement de cette manne par l'intercommunalité semble également ne pas créer de débats. Pour l'instant... La nature des charges à prendre en compte risque également de diviser les élus. Chaque territoire peut être tenté de faire valoir ses spécificités. Enfin, la nécessité d'une stratification des collectivités selon leur nombre d'habitants semble recueillir l'assentiment d'une majorité d'acteurs. Mais il faudra attendre la fin des débats, lors de l'examen du prochain projet de loi de finances, pour connaître les positions de chacun, sur un sujet sensible et compliqué. «Sur ces questions, conclut Gilles Carrez, nous avançons avec prudence et modestie.»

Jacques Paquier



ENTRETIEN

Gilles Carrez, rapporteur du budget à l'Assemblée nationale, président du Comité des finances locales, maire du Perreux-sur-Marne (Val-de-Marne)

### « La péréquation fait désormais partie intégrante du système »

**Quels sont les points sur lesquels vont se cristalliser les débats sur la péréquation au sein du bloc communal ?**

Voici quelques-unes de ces questions : doit-on, pour la prise en compte des richesses de chaque entité, raisonner toutes ressources confondues ? Nous sommes nombreux à estimer, en l'espèce, que la photographie de cette richesse doit être la plus large possible.

**Faut-il prendre en compte le niveau communal, d'une part, et le niveau intercommunal de l'autre ?**

A l'évidence, selon moi, il faut raisonner au niveau consolidé. Ensuite, il nous reviendra de déterminer quels sont les seuils de déclenchement de la péréquation pour les contributeurs et les critères de redistribution pour les bénéficiaires. Ces questions sont d'autant plus complexes que, s'il est aisé d'identifier, grâce aux simulations, les effets non souhaités des mécanismes de péréquation entre 22 régions ou 100 départements, cela devient extrêmement complexe entre plusieurs milliers d'intercommunalités et 36 000 communes.

**Faut-il, par ailleurs, raisonner en strate de collectivité ?**

Les maires des communes rurales y sont réticents, mais il faut bien admettre que comparer l'écart de

richesse entre une commune de 500 habitants et la ville de Paris sans, au moins, pondérer le niveau de dépenses, n'a pas grand sens. Il faudra peut-être s'inspirer de la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui se répartit selon un rapport d'un à deux, au maximum.

**A quelle date la péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) entrera-t-elle en vigueur ?**

En 2013. Car ce n'est qu'à cette date que sera connue de façon définitive la répartition pour 2012 de la valeur ajoutée, permettant de la comparer avec le montant enregistré en 2011 et de procéder à un écrêtement pour les uns, et à un reversement pour les autres.

**Pourquoi avoir instauré ce système avant même de connaître le montant sur lequel il portera ?**

La péréquation, pour être acceptée, devait être au cœur même de la réforme. Nous aurions pu l'engager dans un deuxième temps et attendre de connaître la réalité du produit de l'impôt. Mais nous aurions alors couru le risque de la paralysie, face à l'union sacrée de ceux qui ont à y perdre. Là, la péréquation fait partie intégrante du système. Il sera donc très difficile de la bloquer.

Propos recueillis par J. P.

# Projet de loi de finances pour 2013 : Relations avec les collectivités territoriales

## Repères ?

22 novembre 2012 : Budget - Relations avec les collectivités territoriales ( rapport général - première lecture )

Par MM. [Jean GERMAIN](#) et [Pierre JARLIBR](#)

au nom de la [commission des finances](#)

## Sommaire

### Dossier législatif

Disponible en [une seule page HTML](#) (461 Koctets)

Disponible au [format PDF](#) (501 Koctets)

Tous les documents sur ces thèmes :

### Budget

### Économie et finances, fiscalité

### Collectivités territoriales

### Commander ce document

### Sommaire

[Page précédente](#) |

[Page suivante](#)

## B. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

Depuis 1991, les formes de péréquation traditionnelles, qualifiées de « verticales », consistant en l'attribution par l'Etat de dotations spécifiques aux collectivités territoriales les plus défavorisées ont été progressivement complétées par un autre mode de redistribution, dit « horizontal », entre collectivités. Il s'agit en effet d'opérer un prélèvement sur les ressources de certaines collectivités territoriales plus favorisées afin de le redistribuer aux collectivités qui le sont moins.

La péréquation horizontale ne comprenait jusque récemment que deux mécanismes : le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), qui représente 189 millions d'euros en 2011, et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) qui atteignaient 918,24 millions d'euros en 2009.

La réforme des finances locales et la suppression de la taxe professionnelle, ont conduit à mettre en oeuvre de nouveaux instruments de péréquation horizontale, pour contrebalancer la territorialisation des nouvelles impositions économiques (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE).

En conséquence, les lois de finances pour 2010 et 2011 ont mis en place des fonds (régional et départemental) de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et un fonds de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements.

Le Fonds de péréquation des DMTO a été réparti pour la première fois en 2011, pour un montant brut de 440 millions d'euros, puis en 2012 pour un montant réparti après mise en réserve de 459 millions. Le PLF pour 2013 introduit une garantie de sortie pour les départements cessant d'être éligible à un reversement du fonds (voir *infra* le commentaire de l'article 69, rattaché à la mission RCT).

Les fonds de péréquation de la CVAE devraient être répartis pour la première fois cette année, pour des montants estimés à 26 millions pour le fonds régional et à 50 millions pour le fonds départemental. Le projet de loi de finances prévoit également des changements importants dans le fonctionnement de ces fonds, tant en ce qui concerne le prélèvement que le reversement (voir *infra* le commentaire de l'article 69, rattaché à la mission RCT).

Le projet de loi de finances pour 2012 portait également la création du **Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales** (FPIC) et son articulation avec le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) ainsi que le prévoyait l'article 125 de la loi de finances initiale pour 2011.

**Ce fonds a ainsi redistribué entre communes et EPCI 150 millions d'euros en 2012 et devrait atteindre 360 millions cette année. Le projet de loi de finances prévoit l'introduction d'un critère de revenu par habitant pour le calcul du prélèvement ainsi que le relèvement du plafonnement du prélèvement (voir *infra* le commentaire de l'article 68, rattaché à la mission RCT).**

Sommaire

Page précédente |

Page suivante

**A lire aussi**

**27 février 2013 : Audition de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. - Première série de questions.**

**27 février 2013 : Audition de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. - M. Didier MIGNAUD**

**27 février 2013 : Audition de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. - Deuxième série de questions.**

**21 février 2013 : Intermittents du spectacle : le Sénat lance un groupe de travail**

**5 février 2013 : La commission des Finances du Sénat présente le programme de Contrôle de ses rapporteurs spéciaux pour 2013**

**21 décembre 2012 : Budget - Texte n° 62**

# Projet de loi de finances pour 2013 : Relations avec les collectivités territoriales

## Repères ?

22 novembre 2012 : Budget - Relations avec les collectivités territoriales ( rapport général - première lecture )

Par MM. Jean GERMAIN et Pierre JARLIER

au nom de la commission des finances

## Sommaire

### Dossier législatif

Disponible en une seule page HTML (461 Koctets)

Disponible au format PDF (501 Koctets)

Tous les documents sur ces thèmes :

### Budget

### Économie et finances, fiscalité

### Collectivités territoriales

### Commander ce document

### Sommaire

[Page précédente](#) |

[Page suivante](#)

## III. LES ENJEUX DE LA PÉRÉQUATION

### A. L'ÉTAT DES LIEUX DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

La péréquation consiste à atténuer les disparités de situations entre les collectivités locales. Cet objectif, à valeur constitutionnelle depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, a fait l'objet d'un effort soutenu sur la dernière décennie et les dotations de péréquation représentent, à chaque niveau de collectivités, une part croissante au sein des dotations de l'Etat, comme le montre le tableau ci-dessous.

On observe notamment que la part relative de la péréquation verticale dans la DGF est relativement forte au niveau communal, moyenne au niveau départemental et très limitée au niveau régional.

#### Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation verticale

(en pourcentage de la DGF de chaque niveau)

	2010 (réalisation)	2011 (réalisation)	2012 (prévision actualisée)	2013 (prévision)	2015 (cible)
Au niveau communal	23,2 %	23,9 %	23,5 %	24,0 %	25,0 %
Au niveau départemental	11,0 %	11,3 %	11,1 %	11,4 %	11,5 %
Au niveau régional	3,25 %	3,4 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %

Source : « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances

Au niveau communal sont comptabilisées la DNP, la DSU, la DSR et la dotation d'intercommunalité ; au niveau départemental sont comptabilisées la DPU et la DFM ; au niveau régional est comptabilisée la dotation de péréquation.

Au niveau communal, pour la première fois, en 2012, la DGF n'a pas progressé. Toutefois, en son sein, la DSU et la DSR ont pu augmenter respectivement de 60 millions d'euros et 39 millions d'euros, grâce

notamment à l'écrêtement du complément de garantie des communes et des parts compensation des communes et des EPCI. En 2013, la même logique prévaut : la DGF est - pratiquement - gelée mais la DSU, la DSR et la DNP progressent, respectivement de 120,78 et 10 millions d'euros.

#### Evolution des dotations de péréquation communale (DSU, DSR, DNP)

(en millions d'euros et évolution annuelle)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013
DSU	759,6	879,6	999,6	1093,7	1163,7	1234,0	1310,7	1370,7	+ 120
	-	+ 15,8 %	+ 13,6 %	+ 9,4 %	+ 6,4 %	+ 6,0 %	+ 6,2 %	+ 4,6 %	-
DSR	503,0	572,0	650,0	711,2	756,7	802,3	852,3	891,3	+ 78
	-	+ 13,7 %	+ 13,6 %	+ 9,4 %	+ 6,4 %	+ 6,0 %	+ 6,2 %	+ 4,6 %	-
DNP	631,6	652,4	661,6	687,0	699,8	712,7	755,4	764,1	+10
	-	+ 3,3 %	+ 1,4 %	+ 3,8 %	+ 1,9 %	+ 1,8 %	+ 6,0 %	+ 1,2 %	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Entre 2005 et 2012, la DSU, la DSR et la DNP ont respectivement augmenté de 80 %, de 77 % et de 21 %.

On peut noter que les hausses de la DSU et de la DSR en 2013 sont particulièrement concentrées sur les dispositifs « cible » de chacune de ces dotations, qui augmentent respectivement de 90 millions d'euros (75 % de la hausse) et de 39 millions d'euros (50 % de la hausse).

Au niveau départemental, on observe que la péréquation verticale continue à augmenter, mais à un rythme beaucoup plus bas que par le passé. La somme des montants de la DPU et de la DFM progressaient ainsi de plus de 10 % en 2006, de 7 % en 2008, de 1 % en 2010 mais plus que de 0,7 % en 2012.

#### Evolution des dotations de péréquation départementales

(en millions d'euros et évolution annuelle)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013
DPU	435	473	519	555	554 (*)	559	558 (**)	615 (***)	+ 20
	-	+ 8,7 %	+ 9,7 %	+ 6,9 %	- 0,2 %	+ 0,9 %	- 0,2 %	+ 10,2 %	
DFM	563	634	696	744	785	794	825	777	
	-	+ 12,6 %	+ 9,8 %	+ 6,9 %	+ 5,5 %	+ 1,1 %	+ 3,9 %	- 5,8 %	

(\*) conséquence du changement de catégorie, d'urbain à rural, du département d'Ille-et-Vilaine

(\*\*) conséquence du changement de catégorie, d'urbain à rural, du département de l'Oise

(\*\*\*) conséquence du changement de catégorie, de rural à urbain, des départements du Doubs, de l'Ille-et-Vilaine, du Maine-et-Loire et de l'Oise.

Entre 2005 et 2012, la DPU et la DFM ont respectivement augmenté de 41 % et de 38 %.

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Dans le cas des départements également, la progression des dotations de péréquation s'est effectuée récemment en contrepartie d'une indexation moins favorable de la dotation de compensation des départements (la troisième part de la DGF des départements au-delà de la part forfaitaire et de la part péréquatrice) et de la dotation de base.

Au niveau régional, la part de la DGF consacrée à la péréquation reste très limitée, autour de 3,5 %.

#### Evolution de la dotation de péréquation des régions

(en millions d'euros et évolution annuelle)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
75,7	95,9	114,55	132,6	152	170,7	177	183,3	183,3	+ 10
-	+ 26,7 %	+ 19,4 %	+ 15,8 %	+ 14,6 %	+ 12,3 %	+ 3,7 %	+ 3,6 %	-	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire ; commission des finances

Entre 2004 et 2013, la dotation de péréquation des régions a augmenté de 142 %.

Au total, en 2013, la péréquation verticale augmente donc de 238 millions d'euros. La moitié de cette hausse sera financée par des compensations à l'intérieur de la DGF. La deuxième moitié sera financée par minoration des variables d'ajustement des concours financiers de l'Etat, à l'intérieur de l'enveloppe normée.

Cette augmentation de la péréquation verticale ayant lieu dans le cadre d'une enveloppe stable, elle signifie donc, en fait, une augmentation de la péréquation horizontale.

Aux dotations de péréquation « classiques », s'ajoutent certains concours de l'Etat aux collectivités territoriales qui intègrent une dimension péréquatrice. C'est le cas des dotations déconcentrées de l'Etat, telle la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), d'un montant de 616 millions d'euros, ou de la dotation de développement urbain (DDU), dotée de 50 millions d'euros, qui sont réparties selon des critères prenant en compte des éléments de redistribution.

#### Sommaire

[Page précédente](#) |

[Page suivante](#)

#### A lire aussi

27 février 2013 : [Audition de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. - Première série de questions.](#)

27 février 2013 : [Audition de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. - M. Didier MIGAUD](#)

27 février 2013 : [Audition de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. - Deuxième série de questions.](#)

21 février 2013 : [Intermittents du spectacle : le Sénat lance un groupe de travail](#)

5 février 2013 : [La commission des Finances du Sénat présente le programme de Contrôle de ses rapporteurs spéciaux pour 2013](#)

21 décembre 2012 : [Budget - Texte n° 62](#)

## La redéfinition du potentiel fiscal, première étape vers une péréquation plus équitable ?

Créé en 1979, le potentiel fiscal a été l'indicateur de référence de répartition de la DGF, premier outil de péréquation intercommunale. Cet indicateur à l'origine assez simple, puisqu'il s'agit de multiplier la valeur des bases brutes des « quatre vieilles » – taxe d'habitation, foncier bâti et non bâti et taxe professionnelle – par leur taux moyen national respectif, a connu une longévité exceptionnelle, malgré quelques ajustements. Il semble aujourd'hui dépassé et la loi de finances pour 2011 prévoit une refonte, qui prépare une réforme plus globale à venir.

### Des ajustements au fil du temps

Au fil du temps, plusieurs ajustements ont été opérés pour prendre en compte les nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, comme la montée en puissance des mécanismes de compensations, à l'instar de la compensation liée à la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, introduite en 1999.

De la même manière, la part croissante des dotations de l'État dans les ressources des collectivités a entraîné la définition d'un nouvel indicateur de richesse, le potentiel financier, qui ajoute au potentiel fiscal les dotations forfaitaires versées l'année précédente.

Cependant, grâce à son caractère pérenne et sa simplicité, le potentiel fiscal est très vite devenu le référentiel de mesure de la richesse locale, déterminant ainsi directement ou indirectement la répartition de près d'un tiers des fonds de péréquation intercommunale (fonds de péréquation et de compensation de la taxe professionnelle, dotation globale d'équipement, entre autres). L'un des dérivés du potentiel fiscal, à savoir l'effort fiscal<sup>1</sup>, est lui aussi largement utilisé sur le plan technique mais également politique, pour comparer la pression fiscale à laquelle sont soumis les contribuables sur un territoire donné.

### Une transformation devenue nécessaire

Or, malgré son succès grandissant, l'outil a mal vieilli. D'une part, les valeurs locatives, qui servent de base au calcul du potentiel fiscal, n'ont pas été révisées depuis 1979 et sont caractérisées par leur iniquité, à travers la survalorisation de l'habitat social et la sous-évaluation de l'ancien rénové. D'autre part, les comparaisons se sont avérées difficiles entre

les territoires, et cet indicateur pratiquement « virtuel », du fait notamment des règles limitatives de vote des taux (liaison des taux), rendant inaccessible le niveau du taux moyen national pour de nombreuses collectivités.

Même si le développement de l'intercommunalité a déjà rendu nécessaire d'introduire quelques subtilités dans le mode de calcul du potentiel fiscal des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique, afin de ne pas pénaliser les communes membres, c'est aujourd'hui une réforme beaucoup plus importante qui est amorcée par la loi de finances pour 2011. En effet, plusieurs éléments de contexte ont favorisé la remise en cause de cet indicateur traditionnel : la suppression de la taxe professionnelle et la mise en place d'un nouveau panier fiscal pour les EPCI, la réforme des collectivités territoriales avec la loi du 16 décembre 2010 et la possibilité d'adopter une dotation territoriale, mais également, élément déterminant, le gel triennal programmé des concours financiers de l'État aux collectivités.

### Les dispositions nouvelles

La loi de finances 2011 amorce en premier lieu une révision de l'assiette fiscale de référence, afin de prendre en compte l'ensemble des taxes constituant le nouveau panier fiscal des communes et intercommunalités, suite à la suppression de la TP. Ainsi, l'article 183 de la LFI 2011 précise qu'à compter de 2012, le potentiel fiscal sera calculé à partir des bases brutes d'imposition 2011 et des taux moyens nationaux 2011 constatés pour chacune des taxes suivantes : taxe d'habitation, foncier bâti et non bâti, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, etc. Les

Auteur

**Lénie Girardot**  
 Directrice des finances  
 de la ville de Dieppe

mécanismes de garantie seront également pris en compte. Cette assiette souffre néanmoins du même défaut que l'on avait noté précédemment, à savoir le caractère « fictif » de cet indicateur, dans la mesure où pour certaines de ces nouvelles impositions, les collectivités ne pourront pas modifier le taux ou tarif, car celui-ci sera fixé uniformément au plan national.

La deuxième disposition concerne le potentiel fiscal des EPCI transformé en « potentiel fiscal agrégé » et incluant désormais l'évaluation des richesses de l'ensemble de ses communes membres, et ce dès 2012 également (article 183 de la LFI 2011). Cette dernière mesure pourrait avoir un effet significatif de transfert de dotations entre les EPCI et ainsi bouleverser les équilibres territoriaux. En effet, les EPCI avec un faible tissu industriel mais une forte économie résidentielle et/ou touristique ne sont pas rares dans le paysage français. L'absence de précisions sur les modalités de distribution du fonds de péréquation ne permet pas d'évaluer dès à présent de manière fiable l'impact de ce nouveau dispositif.

### **2011 année de transition**

À l'origine, cette mesure devait prendre effet dès 2011, avant d'être reportée d'un an à la demande des parlementaires. L'année 2011 est en effet conçue comme une année transitoire, puisque le mode de calcul du potentiel fiscal sera basé pour les taxes ménages sur les bases brutes 2010 et les taux moyens nationaux 2010 et pour la taxe professionnelle, sur les bases brutes 2009 et les taux moyens nationaux 2009, c'est-à-dire les données ayant servi au calcul du potentiel fiscal en 2010.

Les échéances restent néanmoins proches, puisqu'au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 2011, le gouvernement doit remettre un rapport au Parlement qui précisera les modalités d'application du nouveau fonds national de recettes fiscales communales et intercommunales instauré par la loi de finances pour 2011. Ce rapport devra indiquer les strates démographiques homogènes de référence, la liste des critères de ressources et de charges utilisés pour la répartition du fonds et leur pondération, les seuils de déclenchement du prélèvement et de sa distribution ainsi que le plafonnement individuel. Il sera soumis à l'avis du Comité des finances locales. Et c'est la loi de finances pour 2012 qui complètera les dispositions adoptées.

## **Un objectif ambitieux**

Au travers de la réforme, l'État envisage d'ici 2015 de redistribuer sous forme de péréquation horizontale (redistribution de recettes entre collectivités) ou verticale (répartition des ressources versées par l'État aux collectivités) 2 % des recettes fiscales locales, soit près d'un milliard d'euros (article 125 de la LFI 2011).

### **Vers une réforme plus globale**

L'enjeu de la réforme est double : il s'agit de prendre en compte les évolutions récentes des structures territoriales pour améliorer la répartition des richesses locales, dans un contexte de réduction des concours financiers de l'État aux collectivités. Par conséquent, il est indispensable de créer un système assez simple, lisible mais également pérenne, afin d'assurer une stabilité suffisante des mécanismes de péréquation. Cette exigence implique également de satisfaire certains prérequis, en particulier la révision des valeurs locatives. Cette révision, attendue et expérimentée dans un premier temps uniquement pour les locaux commerciaux, devrait être effectuée rapidement pour les locaux à usage d'habitation, au risque dans le cas contraire de réduire les effets de la réforme.

Enfin, reste une question essentielle : au-delà de la volonté de l'État de maîtriser ses dépenses tout en augmentant le poids de la péréquation, comme l'indiquent clairement les conclusions du rapport Carrez-Thénault, qu'attend-on réellement de cette réforme ? Une péréquation plus importante sera-t-elle synonyme de plus de justice entre collectivités ou d'une réduction de l'autonomie fiscale de celles-ci ? Comment concilier le soutien aux projets et au développement territorial avec un lissage plus renforcé de ressources locales ? Autant de problématiques sur lesquelles les membres du groupe de travail sur la péréquation vont continuer de se pencher au cours des mois à venir.

1. Pour rappel, l'effort fiscal d'une commune est le produit des taxes ménages (taxe d'habitation, foncier sur le bâti et le non-bâti, taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères) divisé par le potentiel fiscal de ces taxes.

## **5.6 Péréquation (droits de mutation des départements); critères de répartition; autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales ; constitutionnalité**

S'il est un enseignement que l'on peut retirer du droit comparé des finances locales, c'est que dans tous les pays où existent des mécanismes de péréquation, ils sont compliqués, contestés, généralement en renégociation permanente et donc instables. L'architecture dépend de deux choix stratégiques de base autour desquels viennent s'organiser ensuite de multiples raffinements techniques. Il faut d'abord décider si l'on opère une péréquation verticale, par la modulation des dotations versées par l'Etat, ou une péréquation horizontale qui consiste à redistribuer une recette locale (généralement un impôt) au sein d'une ou plusieurs catégories de collectivités. La première formule a eu la préférence en France car elle semble faire supporter à l'Etat l'éventuel surcoût et atténue l'effet de concurrence (mais aussi de solidarité) qui apparaît dans l'autre formule. Après cela, il faut choisir d'utiliser soit des critères de redistribution définis essentiellement par la richesse relative des collectivités concernées, soit constitués d'indicateurs des charges respectivement supportées par elles, en fonction de données physiques (population, longueur de voirie, nombre de personnes scolarisées ou âgées, bénéficiaires d'aides sociales, etc.) On peut évidemment combiner les deux types de critères, comme le fait la DGF ; mais en France on a donné une nette préférence aux critères financiers, car ils révèlent incontestablement un besoin de rééquilibrage pour assurer davantage d'égalité entre collectivités, comme cela est souhaité par la constitution. En outre, on dispose de données objectives, fiables, facilement disponibles et manipulables par les services de l'Etat, alors que les statistiques sur les autres données sont de qualité plus hétérogène.

Les départements sont très actifs dans la défense de leurs intérêts et deux d'entre eux avaient pris l'initiative d'engager devant la juridiction administrative des actions contre le mécanisme de répartition mis en place dans le Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements. Elles ont débouché sur la décision du **Conseil constitutionnel, n° 2012-255/265 QPC du 29 juin 2012 Départements de la Seine-Saint-Denis et du Var [Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements]**

Le Conseil constitutionnel avait été saisi successivement par le Conseil d'Etat, le 5 avril 2012, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le département de la Seine-Saint-Denis relative à la conformité à la Constitution de l'article L. 3334-18 du CGCT, puis le 24 mai 2012, suite à une action engagée par le département du Var. Il a joint ces deux questions pour statuer par une seule décision.

Les collectivités contestaient la constitutionnalité de l'article précité du CGCT dans sa rédaction résultant de l'article 123 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, relatif au Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements en application des articles 1594 A et 1595 du CGCT. L'article est très long et le dispositif de péréquation particulièrement compliqué. Suite aux critiques des élus locaux il a d'ailleurs été modifié par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Le contentieux n'avait cependant pas perdu de son intérêt car une inconstitutionnalité aurait contraint à de complexes régularisations. On voit ici une limite des QPC en matière financière ou budgétaire. Une déclaration d'inconstitutionnalité de la péréquation l'aurait fait disparaître rétroactivement, sans possibilité pour le juge de la remplacer par des modalités donnant satisfaction aux requérants. Le juge peut seulement décider de la date d'effet de l'abrogation de la loi inconstitutionnelle en la renvoyant à une date rapprochée, voire future, ce qui facilite la mise en place d'un nouveau système par le législateur, sans imposer de lourdes et coûteuses opérations de correction et de transition, mais ce qui réduit aussi l'intérêt de la décision pour les requérants.

Les départements soutenaient qu'en recourant à des critères exclusivement fondés sur la richesse fiscale, qui ont pour effet d'opérer des redistributions de ressources fiscales entre départements sans tenir compte de leurs besoins de financement, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques. Le mécanisme de péréquation institué porterait aussi une atteinte disproportionnée à l'autonomie financière des départements et serait contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Le juge énumère les textes constitutionnels pertinents : l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, à condition qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les

charges publiques ; l'article 72 de la Constitution, qui pose le principe de la liberté d'administration des collectivités territoriales « dans les conditions prévues par la loi » ; plus substantiellement, l'article 72-2, sur le régime financier des collectivités territoriales pose le principe que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ; précisé par l'article L.O. 1114-2 du CGCT, il en ressort que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou qu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, mais encore lorsqu'elle procède à une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales. Enfin, le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution énonce que : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

A partir de ces règles le Conseil constitutionnel développe le raisonnement suivant : « *il est loisible au législateur de mettre en œuvre une péréquation financière entre ces collectivités en les regroupant par catégories, dès lors que la définition de celles-ci repose sur des critères objectifs et rationnels ; que cette péréquation peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges ; qu'elle peut être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales ; que les règles fixées par la loi sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ne doivent pas restreindre les ressources des collectivités territoriales au point de dénaturer le principe de libre administration de ces collectivités, tel qu'il est défini par l'article 72 de la Constitution ;* Considérant, d'une part, que, pour assurer la mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le législateur a institué, à l'article L. 3334-18 du code général des collectivités territoriales, un dispositif de péréquation des recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il a ainsi entendu assurer une redistribution de ces recettes qui sont réparties très inégalement à l'échelle du territoire national ; que, pour fixer la liste des départements devant contribuer au Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux ainsi que le montant des prélèvements à opérer sur une fraction de ces recettes, les dispositions contestées retiennent uniquement des critères fondés sur les inégalités affectant le montant et la croissance des recettes de droits de mutation à titre onéreux des départements ; que la proportion des recettes provenant des droits de mutation à titre onéreux perçus par un département pouvant faire l'objet de ces prélèvements est plafonnée à 10 % ; que le seul critère défini pour retenir les départements devant bénéficier des versements du Fonds est le potentiel financier des départements ; que le critère défini pour fixer le montant des versements est également celui du potentiel financier, partiellement pondéré par le critère de la population départementale et par celui du produit des droits de mutation à titre onéreux perçus dans chaque département ; que les critères de détermination des départements contributeurs et des départements bénéficiaires comme les critères de redistribution retenus sont objectifs et rationnels ; qu'ils sont en lien direct avec l'objectif poursuivi par le législateur de redistribuer les recettes provenant de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux ; qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité des collectivités territoriales devant les charges publiques ; qu'il n'est pas davantage porté atteinte à la libre administration des départements ».

Un passage fort intéressant de la décision concerne l'impact éventuel de la péréquation sur l'autonomie fiscale telle que définie par la constitution. En effet, la péréquation consiste nécessairement en versement à certaines collectivités de dotations, lesquelles réduisent la part des recettes fiscales ou propres et affectent leur autonomie fiscale. Toutefois ce mécanisme reste neutre tant qu'on se trouve au sein d'une même catégorie de collectivités. « *Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées portent sur des ressources perçues par les départements à partir d'une assiette locale et en fonction de taux pouvant être modulés par chaque conseil général ; qu'elles conduisent à redistribuer une fraction de cette ressource propre des départements au sein de cette catégorie de collectivités territoriales ; qu'elles n'ont donc pas pour effet de modifier la part déterminante des ressources propres de cette catégorie ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'autonomie financière des départements doit être écarté ».*

Dès lors, la conclusion va de soi : les dispositions contestées ne sont contraires à aucun droit ou liberté garanti par la Constitution et sont donc déclarées conformes à la Constitution.