

PÉRÉQUATION

Fpic : interprétations, analyses et préconisations

Y. Le Meur | Décryptages finances | Publié le 30/03/2012

Trois points constituant les fondements de la logique du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic) méritent analyse et interprétation avant que le dispositif ne rentre dans sa phase d'application pour Yann Le Meur, professeur associé à la faculté de sciences économiques de Rennes I, PDG de Ressources consultants finances

1. La proportionnalité au coefficient d'intégration fiscale (CIF) du prélèvement de l'EPCI

Le Comité des finances locales ayant tranché ^[1], le prélèvement sera donc bien affecté à l'EPCI proportionnellement au CIF (comme le disait d'ailleurs la loi). Rappelons qu'un projet de décret ^[2] prévoyait que le prélèvement soit affecté à l'EPCI de manière inversement proportionnelle au CIF ! Dans ce schéma, c'est à l'entité disposant de la plus faible ressource disponible qu'était appliqué le plus fort prélèvement.

Il convient de rappeler la logique du dispositif : prélever la ressource effective, nette des transferts, là où elle se trouve, ce que doivent permettre aussi bien les contributions respectives au potentiel fiscal agrégé que le CIF (les deux indicateurs sont certes calculés de manière différentes, mais ils tendent vers le même objectif qu'oriente une même logique de partage).

2. La question de l'incorporation de l'attribution de compensation (AC) dans la contribution au potentiel fiscal agrégé

Du côté du reversement, on ne parle pas, au sujet de la contribution au potentiel fiscal agrégé (PFA), de « minoration ou de majoration de l'attribution de compensation », alors que le prélèvement est quant à lui réparti entre l'EPCI et les communes « au prorata de leur contribution au potentiel fiscal agrégé majorée ou minorée des attributions de compensation reçues ou versées par l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres ».

Or, on ne voit pas comment on peut se passer du facteur majeur de représentation des contributions respectives des communes et du groupement sans prendre en compte l'AC. Ne pas le faire revient à faire perdre son sens à la notion de contribution au potentiel fiscal agrégé. Et la répartition entre communes aboutit alors à favoriser les communes riches.

En fait, la rédaction relative à l'attribution Fpic, ne parlant pas de l'AC, serait satisfaisante si n'avait pas été précisé, pour le prélèvement, qu'il y a correction de l'AC. C'est cette précision qui en réalité n'a pas de sens tant, en elle-même, la définition de la contribution au potentiel fiscal agrégé doit intégrer intrinsèquement l'AC fiscale.

Deux choses différentes doivent être distinguées :

1. La répartition des prélèvements et des reversements entre EPCI et communes. Elle doit logiquement se faire, qu'il s'agisse des prélèvements ou des reversements, en tenant compte des poids respectifs de mobilisation « semi-potentielle » de la ressource nette des transferts, traduisant théoriquement le degré d'exercice des compétences.

C'est la même approche qui fonde la répartition dérogatoire en fonction du CIF, avec cependant une différence tenant au fait que le CIF intègre, en moins, la moitié de la DSC et, en plus, les TEOM et REOM ainsi que la redevance d'assainissement des CA, et que les taxes bénéficiant du pouvoir de taux local ne sont pas ici « potentialisées ».

Dans tous les cas, la logique qui prime, depuis la première écriture des projets de texte, c'est que le FPIC est payé ou reçu là où s'exercent à la fois les compétences et les prélèvements fiscaux effectifs (nets des atténuations). Il ne peut ici s'agir de comparer le potentiel fiscal de chaque entité pour faire une péréquation entre l'une qui serait plus pauvre et l'autre qui serait plus riche : cela n'a pas de sens puisqu'il y a imbrication des structures et notamment de leurs fiscalités (flux).

Le raisonnement conduisant au diagnostic qu'on redistribue le Fpic en fonction inversement proportionnelle au potentiel fiscal de chacun n'a donc pas de fondement. Mais si on voulait lui trouver une utilité, alors il faudrait mesurer, y compris AC fiscale, la richesse fiscale potentielle de chaque entité. Il conviendrait alors que la loi précise que le FPIC est réparti de manière inversement proportionnelle à ce critère de richesse, qui devrait dès lors être correctement calculé. On ne saurait toutefois chercher à atteindre un résultat souhaité par une voie détournée partant d'une mesure fautive de la contribution au potentiel fiscal agrégé.

2. La répartition des reversements entre communes. Ici, on retrouve la fonction du critère de richesse appliqué traditionnellement aux péréquations. Or, appliquer la formule du potentiel fiscal agrégé sans prendre en compte l'attribution de compensation, conduit à aussi bien doter en attribution Fpic, voire mieux, des communes riches (du fait de leur forte AC représentant leur ancienne TP) que des communes pauvres, cette contre-péréquation allant en sens inverse du but recherché (l'esprit de la loi).

3. Le mode de calcul de la contribution de l'EPCI et des communes au potentiel fiscal agrégé

Ce mode de calcul n'est pas défini par la loi. On a vu que le fait d'indiquer que cette contribution soit majorée ou minorée de l'attribution de compensation relevait à nos yeux d'une redondance dans la mesure où l'AC fiscale est un constituant majeur de la contribution respective des entités au potentiel fiscal agrégé (PFA).

La distribution de ce dernier entre l'EPCI (PFAEPCI) et l'ensemble des communes (somme des PFAcom), puis entre les communes (PFAcom), doit en toute logique s'effectuer en incorporant les éléments de richesse respectifs associés aux flux de neutralisation de la fiscalité professionnelle unique (FPU). Cette incorporation va de soi pour l'AC fiscale.

On peut accepter qu'elle ne s'impose point pour la dotation de solidarité communautaire (DSC) en raison de son caractère facultatif qui permet de considérer qu'il s'agit d'une recette potentiellement conservable par le groupement.

A cette exception près, le partage de la richesse potentielle s'effectue entre les entités de telle sorte que la commune se voit affecter le produit de ses taxes indirectes, le produit potentialisé des impôts ménages (valorisés au taux moyens nationaux communaux) et du montant perçu au titre de l'impôt local direct sur les entreprises (l'AC fiscale en FPU ou, en fiscalité additionnelle, la somme de la CFE potentialisée, de la CVAE, des Ifer et de la Tascom).

La part du groupement est égale au solde obtenu par différence entre le potentiel fiscal agrégé de l'ensemble intercommunal et la fraction attribuée aux communes, la part du groupement relevant donc, quel que soit le régime fiscal, d'une fiscalité complémentaire.

Cela revient à attribuer au groupement les résidus de produits différentiels dus à l'imparfaite adéquation entre les taux moyens nationaux utilisés de part et d'autre, et surtout de placer, dans la contribution au potentiel du groupement, uniquement son produit disponible. Ce dernier qui, en FPU, se calcule évidemment hors attribution de compensation, est égal à la somme des suppléments de produits générés, d'une part, par la fiscalité mixte et, d'autre part, par l'augmentation, depuis la mise en place de la FPU, du produit représentatif de la TP, dans lequel on trouve désormais la taxe d'habitation départementale transférée en 2011.

Ce n'est pas vraiment ce qui ressort de la loi. Une solution de gestion de l'incertitude consiste à ce que le conseil s'engage, pour éviter des débats conflictuels tant redoutés, à répartir, à la majorité des deux tiers, l'attribution selon la règle de droit commun néanmoins corrigée (prise en compte de l'AC fiscale, voire de la DSC). L'autorité de cette décision locale viendrait de son adossement au dispositif légal de droit commun, juste accompagné d'effets correctifs.

La difficulté d'appréhension du dispositif régissant le Fpic vient principalement du brouillage de repères que génèrent, d'un côté, l'asymétrie et l'absence de parallélisme, de l'autre, la démultiplication des définitions – de surcroît discutables – de ce que représente une richesse potentielle.