Péréquation

FPIC : interprétations et préconisations

Une fois notifiés les prélèvements et reversements de chaque territoire, reste à opérer la partie la plus délicate du fonds de péréquation intercommunal et communal : la répartition entre le groupement et ses communes membres, puis la répartition entre ces dernières. La participation de l'attribution de compensation à la contribution au potentiel fiscal agrégé est fondamentale.

L'AUTEUR

YANN LE MEUR,
professeur associé
à la faculté de sciences
économiques
de Rennes 1,
PDG de Ressources
consultants finances

Les montants du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ont été fournis aux territoires, lesquels recouvrent les communes isolées et les ensembles intercommunaux (établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes). Reste la partie la plus délicate, qui réside dans le partage local du prélèvement et du reversement entre le groupement et l'ensemble des communes d'une part, entre les communes d'autre part. Les montants imputables à chaque entité membre de l'ensemble intercommunal sont censés être notifiés aux entités concernées à partir d'une répartition de droit commun, qui nécessite la définition de la fameuse contribution au potentiel fiscal agrégé (PFA).

Alors que la Direction générale des collectivités locales vient de mettre en ligne les notifications individuelles du FPIC, trois points clés demandent à être précisés dans leur interprétation.

1. La proportionnalité au coefficient d'intégration fiscale du PFA de l'EPCI

Le Comité des finances locales (CFL) ayant tranché, le prélèvement sera donc bien affecté à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) proportionnellement au coefficient d'intégration fiscale (CIF), comme le prescrit d'ailleurs la loi de finances pour 2012. Rappelons qu'un projet de décret prévoyait que le prélèvement serait 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 coefficient d'intégration fiscale. Les deux indicateurs sont certes calculés de manière différente, mais ils tendent vers le même objectif qu'oriente une même logique de partage.

2. L'attribution de compensation dans la contribution au PFA

Du côté du reversement, on ne parle pas, au sujet de la contribution au potentiel fiscal agrégé, 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 PFA 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'attribution de compensation (AC). Ne pas le faire revient à faire perdre son sens à la notion de contribution au PFA. 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'attribution de compensation, 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 notions doivent être distinguées : la répartition des prélèvements et des reversements entre EPCI et communes, et la répartition des reversements entre communes

La répartition des prélèvements et des reversements entre EPCI et communes 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 : il faut en effet déduire du CIF la moitié de la dotation de solidarité communautaire (DSC) et intégrer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ainsi que

la Gazette.fr

Projet de décret relatif aux dotations de l'Etat aux collectivités et à la péréquation des ressources fiscales

www.lagazette.fr/98830

la redevance d'assainissement des communautés d'agglomération. De plus, 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 leur flux de fiscalités.[1] Le raisonnement conduisant au diagnostic selon lequel 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, AC fiscale comprise, 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 fausse de la contribution au PFA.

Concernant la répartition des reversements entre communes, 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 doter aussi bien en attribution FPIC, voire mieux, des communes riches (du fait de leur forte AC représentant leur ancienne taxe professionnelle) que des communes pauvres, cette contre-péréquation allant en sens inverse du but recherché par la loi.

3. Le mode de calcul de la contribution de l'EPCI et des communes au PFA

Ce mode de calcul n'est pas défini par la loi. On a vu que le fait d'indiquer que cette contribution est 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. La distribution de ce dernier entre l'EPCI et l'ensemble des communes, puis entre les communes, 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 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 aux 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 cotisation foncière des entreprises potentialisée, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et de la taxe sur les surfaces commerciales).

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 communautaire 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.

[1] La contribution au potentiel fiscal agrégé n'est pas un potentiel fiscal. note de bas de page

À LIRE

Les notifications de la DGCL

La Direction générale des collectivités locales a mis en ligne les montants de prélèvements et de reversements prévus au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales pour 2012. Cent cinquante millions d'euros doivent être péréqués à ce titre cette année.

Site internet: www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr

À RETENIR

> **Le Comité des finances locales ayant tranché, le prélèvement sera bien affecté à l'établissement public de coopération intercommunale proportionnellement au coefficient d'intégration fiscale, et non de façon inversement proportionnelle comme le prévoyait un projet de décret.**

> **Ne pas compter l'attribution de compensation (AC) dans la contribution au potentiel fiscal agrégé 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.**

> **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.**