



Adresse de l'article <http://www.lagazettedescommunes.com/87411/les-nouveaux-criteres-de-perequation-%e2%80%93-une-analyse-de-yann-le-meur-et-pierre-julla/>

PLF 2012

Les nouveaux critères de péréquation – Une analyse de Yann Le Meur et Eric Julla

Y. Le Meur | A la Une Finances | Actu experts finances | Publié le 09/12/2011 | Mis à jour le 14/12/2011

La réforme fiscale en cours impose une redéfinition des critères de péréquation que sont le coefficient d'intégration fiscale, l'effort fiscal et le potentiel fiscal. Le point après l'examen à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi de finances pour 2012 a construit des formules précisant la composition des nouveaux critères de péréquation. Le débat parlementaire, focalisé sur les règles d'éligibilité et d'attribution du tout nouveau fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), ne semble pas se préoccuper de la véracité des nouvelles définitions officialisant des indicateurs sur lesquels sont pourtant fondés tous les mécanismes de corrections des inégalités financières territoriales. Une réflexion critique sur ce sujet crucial s'impose.

1. La reconstitution logique du CIF et de l'effort fiscal

La reconstitution, dans le PLF 2012, du coefficient d'intégration fiscale et de l'effort fiscal n'a pas posé de problèmes méthodologiques particuliers même si quelques effets de structure sont à attendre. Reste en tout état de cause à parfaire certaines équations incomplètes.

Du côté du CIF, ce sont les nouveaux produits respectifs des communes et du groupement qui permettront de calculer le degré d'intégration. Il conviendrait de corriger, par amendement, le dispositif adopté en première lecture à l'Assemblée nationale (reprenant le projet de loi de finances pour 2012), afin de comptabiliser la compensation TH transférée des départements et la compensation zone DOM.

Cela réglé, la réforme de la TP, dont les effets immédiats de ressources sont neutralisés, ne devrait pas avoir d'effets significatifs immédiats sur la distribution du CIF, à l'exclusion des effets liés à la soustraction (logique) de la participation du PVA induite par le mode de calcul du CIF à compter de 2012 (ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent) et de l'effet positif pour certains EPCI de la solution qui a été mise en œuvre pour régler les pertes de bases de TP de France Telecom.

Du côté de l'effort fiscal (des trois taxes ménages), sa reconstitution a été réalisée de manière logique à partir de la nouvelle donne fiscale. La réforme de la TP devrait avoir naturellement un impact sur la distribution des efforts fiscaux affectés par l'intégration des taux de TH et de FNB départementaux.

Les effets sur les niveaux relatifs d'effort fiscal seront d'autant plus importants que la pression fiscale du département sur les ménages était élevée. De ce point de vue, les nouvelles valeurs de l'effort fiscal traduiront plus pleinement la pression fiscale effective.

Un problème non négligeable reste à régler : compte tenu de la rédaction actuelle du texte, l'effort fiscal des communes en FPU sera surévalué par rapport à celui des communes isolées ou en fiscalité additionnelle. Le biais vient du fait que, dans le potentiel fiscal ménages des communes en FPU, n'est pas pris en compte le taux moyen national de TH départemental compté ailleurs dans le cadre de la ventilation aux communes du

potentiel fiscal de l'EPCI (gestion d'un double compte).

Comme, au numérateur, le produit des trois taxes ménages intègre bien l'ancien taux départemental, le rapport entre produit ménages et potentiel fiscal ménages est pour les communes en FPU surévalué par rapport à celui des communes isolées dont le potentiel fiscal se calcule à partir d'un taux moyen national intégrant bien l'ancienne fraction départementale de la taxe d'habitation. Cette incohérence devrait être corrigée d'ici la promulgation de la loi, à moins qu'elle ne le soit « empiriquement » par une circulaire.

En outre, la règle d'écrêtement de la variation de l'effort fiscal doit être adaptée à la particularité de 2012. Il conviendra de recalculer les taux moyens d'imposition de 2010 (année de référence des taux moyens par strate n-1 servant au calcul des écrêtements d'effort fiscal 2012) en tenant compte du nouveau panier fiscal attribué en 2011 aux communes et EPCI, pour que l'analyse des variations comparées entre valeurs individuelles et valeurs moyennes puisse trouver un sens.

L'Assemblée nationale a enfin introduit une nouvelle déclinaison de la notion d'effort fiscal pour « les ensembles intercommunaux ». Cette définition correspond en tous points à la définition de l'effort fiscal « historique » et donne donc la mesure de l'effort fiscal moyen sur le territoire d'un EPCI (moyenne pondérée).

2. Une redéfinition problématique du potentiel fiscal

La recomposition radicale du potentiel fiscal qui s'est produit à l'occasion de la grande refonte fiscale en cours, pose de graves problèmes de fond.

2.1. Les dysfonctionnements liés au nouveau potentiel fiscal

Le potentiel fiscal TP, égal au produit des bases par le taux moyen national, permettait de neutraliser l'effet-taux dans le calcul de la richesse fiscale. Ce potentiel est remplacé par un indicateur hybride combinant des potentiels fiscaux relatifs à certaines ressources (TH, CFE), et des produits fiscaux relatifs à d'autres ressources de substitution (CVAE, IFR, FNGIR, DCRTP).

Ceci provoque une redistribution importante des potentiels fiscaux qui pénalisent les communes et EPCI à taux de TP 2010 supérieur à la moyenne nationale et ce d'autant plus fortement que l'écart est important. Et inversement.

Ce phénomène s'explique par la substitution, via la DGN (FNGIR+DCRTP), d'un produit ancien de TP-EBM (équipements et biens mobiliers) à l'ancien potentiel fiscal TP-EBM. Se trouvent pénalisés les communes et EPCI à taux plus élevé que la moyenne nationale (leur potentiel se valorisant), et inversement (quand le potentiel se dévalue). D'autant plus que le poids des EBM était important.

Un effet-taux CFE existe aussi, de manière moins significative, du fait du transfert des taux départemental et régional en CFE : sont favorisées les collectivités d'un département et d'une région à fort taux transférés, là encore pour des raisons de substitution via la DGN. En contrepartie de taux transférés élevés, le FNGIR et la DCRTP diminuent, notamment dans leur contribution au potentiel fiscal. Cette diminution n'est pas compensée dans ce même calcul du potentiel fiscal par la prise en compte de la CFE, puisqu'il s'agit ici du potentiel et non du produit de cette taxe.

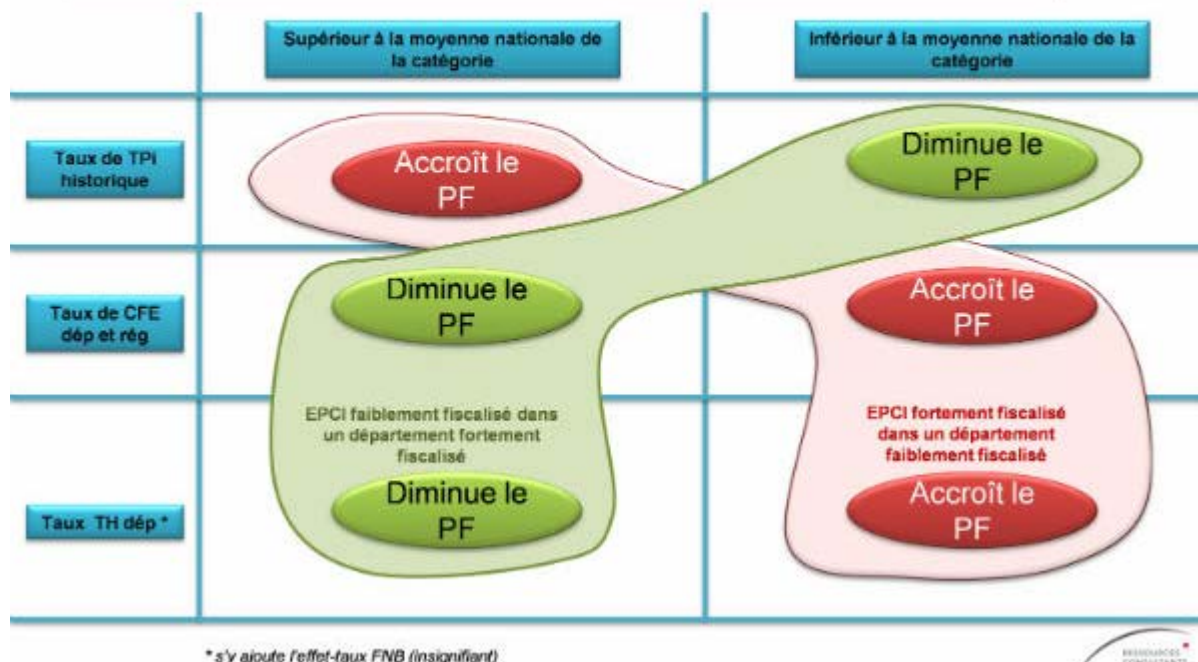
Enfin, le produit de TH transféré du département diminue mécaniquement le montant de la DGN (FNGIR et DCRTP) et, par conséquent, la contribution de cette dernière au potentiel fiscal. Mais, comme le potentiel fiscal TH est calculé sous forme véritablement potentielle (bases de TH x taux moyen national), les collectivités situées dans des départements à forts taux voient diminuer le poids de la DGN dans leur potentiel fiscal (effet-taux) sans que celui-ci soit reconstitué via le potentiel fiscal TH (à taux plus faible). On échange du « potentiel fiscal produit » à taux fort avec un « potentiel fiscal potentiel » (véritable) à taux moyen, et on sort donc

gagnant. A l'inverse sont pénalisés les communes et EPCI situés dans un département à faible taux de TH, et ceci d'autant plus que leurs bases de TH sont élevées.

Potentiel fiscal (PF) : décomposition des effets-taux

Commune *i* ou EPCI *i*

$$\text{Nouveau PF} = \text{Ancien PF} + (\text{TauxTP} - \text{TMNTP})_i \times \text{BasesTP} - (\text{TauxCFE} - \text{TMNCFE})_{\text{dép/rég}} \times \text{BasesCFE} - (\text{TMPTH} - \text{TMNTH})_{\text{dép}} \times \text{BasesTH}$$



[1]

Ces phénomènes sont de nature à modifier en profondeur la distribution des potentiels fiscaux. Pourtant, la loi a voulu la neutralisation des effets de ressources qu'aurait, sans compensation intégrale, provoqué la réforme de la TP. Alors que la distribution des produits réformés épouse exactement celle des anciens produits de TP, les potentiels fiscaux associés aux nouvelles ressources attribuées divergent notablement et aléatoirement par rapport aux anciens potentiels fiscaux. L'ampleur du problème saute aux yeux quand on voit que l'équation de calcul du nouveau potentiel fiscal peut mathématiquement conduire, dans quelques cas, à sa négativité (ce qui explique sans doute qu'on trouve des cas de potentiels fiscaux négatifs dans la base de données servant aux simulations réalisées par la DGCL).

On peut s'étonner que cette question, cruciale tant dans la mise en œuvre pour 2012 de nouvelles modalités de péréquation horizontale, que dans les modalités annuelles de répartition de la DGF (et donc à terme de répartition de l'effort demandé aux uns pour soutenir la croissance des dotations versées aux autres) n'ait trouvé si peu d'écho lors du débat sur la seconde partie du PLF 2012 à l'Assemblée nationale. Pourra-t-on durablement faire « comme si » la question de savoir comment mesurer la richesse comparée des territoires locaux n'était finalement que de peu d'importance dans la mise en œuvre de politiques nouvelles de péréquation ?

Une solution à ce problème existe pourtant : il suffirait de faire en sorte que le potentiel fiscal d'une année (PF_n) soit égal au potentiel historique (PF_{hist}) utilisé en 2011 multiplié par l'indice de progression du nouveau potentiel fiscal (définition PLF 2012, alors admissible parce que traduisant bien l'effet de croissance du potentiel fiscal par rapport au potentiel fiscal historique) entre *n* et 2011.

$$\text{POTENTIEL FISCAL } n = \text{POTENTIEL FISCAL hist 2011} \times \text{indice de croissance cumulé du nouveau potentiel fiscal}$$

$$\text{PF}_n$$

$$\text{PF}_{\text{hist}2011} \times \frac{(\text{PF}_{\text{TH, FB, FNB}} + \text{PF}_{\text{CFE}} + \text{CVAE} + \text{IFER} + \text{TASCOM} + \text{TA FNB} + \text{DC nette}^* + \text{FNGIR} + \text{DCRTP})_n}{(\text{PF}_{\text{TH, FB, FNB}} + \text{PF}_{\text{CFE}} + \text{CVAE} + \text{IFER} + \text{TASCOM} + \text{TA FNB} + \text{DC nette} + \text{FNGIR} + \text{DCRTP})_{2011}}$$

* DC nette = hors part « baisse DCTP », DC nette = ex comp^o SPPS.

[2]

Cette équation revient à la proposition que contenait sur ce sujet le rapport Durieux, qui constatait aussi les dysfonctionnements que pouvait entraîner une équation du potentiel fiscal non cohérente avec la nature intrinsèque de la réforme de la TP (neutralité des produits et donc logiquement, neutralité des potentiels fiscaux attachés à ces produits). En effet l'équation proposée revient à :

$$\text{PF } n = \text{PF historique 2011} \times \text{PF définition PLF 2012 } n / \text{PF définition PLF 2012 2011}$$

- PF n = PF définition PLF 2012 n x PF historique 2011 / PF définition PLF 2012 2011
- PF n = PF définition PLF 2012 n x (PF historique 2011 / PF définition PLF 2012 2011)
- PF n = PF définition PLF 2012 n x Correction 2011

Avec : Corr^o2011 = Valeur 2011 du potentiel fiscal « ancien » / valeur 2011 du pot fisc nouveau.

Ainsi, il est possible d'aboutir à une définition neutre du potentiel fiscal, c'est-à-dire non affectée par la réforme de la TP, en calculant et en appliquant chaque année au nouveau potentiel fiscal le coefficient de correction ci-dessus sans besoin d'actualisation ultérieure de sa valeur.

2.2. Le problème de l'affectation aux communes d'une quote-part du potentiel fiscal de l'EPCI en FPU

Le potentiel fiscal d'une commune membre d'un EPCI en FPU est égal à la somme du potentiel fiscal ménages (1) ^[3], de taxes indirectes (casino, eaux minérales, mines) de l'attribution de compensation reçue et d'une quote-part du potentiel fiscal intercommunal égale à la différence, répartie entre les communes en fonction de leur population DGF, entre le potentiel fiscal intercommunal et le total des attributions de compensation versées aux communes.

Auparavant, le potentiel fiscal TP était égal à la somme d'un potentiel fiscal figé à sa valeur de l'année précédant la mise en œuvre de la FPU et d'une part du produit de la croissance des bases intercommunales réparties à l'habitant entre les communes. Dans le nouveau contexte, les communes à taux de TP historique élevé, ayant par conséquent une attribution de compensation élevée, seront pénalisées par rapport aux communes du même groupement en situation inverse (2) ^[4].

En outre, les modalités de répartition entre communes du potentiel fiscal intercommunal entraîneront une sensibilité du potentiel fiscal communal aux transferts de charges. Une commune transférant moins de charges qu'en moyenne apparaîtra plus riche en raison du transfert de charges plus important des autres communes. La part répartie à l'habitant de son potentiel fiscal croîtra en effet plus fortement que ne diminuera sa part « attribution de compensation ».

La solution proposée par le PLFI 2012 et adoptée par l'Assemblée nationale n'est donc pas correcte, et ce, même si la mesure initiale du potentiel fiscal à répartir était corrigée (cf. point ci-dessus). La prise en compte

de l'attribution de compensation comme élément potentiel de richesse d'une commune ne peut être acceptée. Là encore la solution passe par la référence au potentiel fiscal historique et par son indexation en fonction de l'évolution du potentiel fiscal « nouveau » (définition 2012) afin d'aboutir à la neutralisation des effets.

Sensibilité du Potentiel fiscal (PF) au transfert de charges

1. Avant transfert de charges

Montants				Par habitant			
Situation 1	Com A	Com B	EPCI	Situation 1	Com A	Com B	EPCI
Pop				Pop	2 000	10 000	20 000
PF IM	400 000	1 000 000		PF IM	200	100	
AC	400 000	4 000 000	10 000 000	AC	200	400	500
Quote part				Quote part	500	500	500
PF				PF	900	1 000	1 000

1.2 Après transfert de charges par une commune (B)

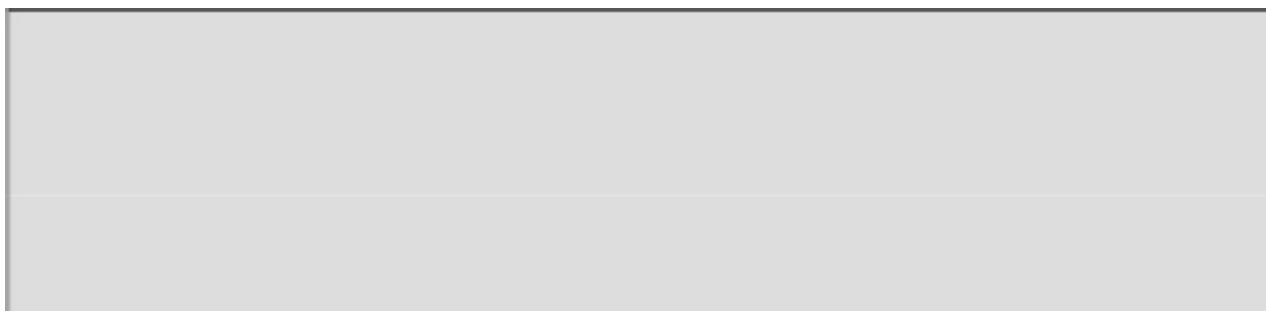
Montants				Par habitant			
Situation 2	Com A	Com B	EPCI	Situation 2	Com A	Com B	EPCI
Pop				Pop	2 000	10 000	20 000
Transf Ch	0	-4 000 000	-4 000 000	TC	0	-400	-200
PF IM	400 000	1 000 000		PF IM	200	100	
AC	400 000	0	6 000 000	AC	200	0	300
Quote part				Quote part	700	700	700
PF				PF	1 100	800	1 000

[5]

Conclusion

Au vu des dysfonctionnements et des problèmes de cohérence qui ont pu être mises à jour dans le fragment d'études ici développé, il apparaît pour le moins étrange que soit proposé à l'arbitrage des parlementaires des nouveaux dispositifs de péréquation fondés sur des indicateurs d'inégalités financières territoriales dont la définition, qui se révèle complexe, est loin d'être aboutie.

Formule des nouveaux critères DGF



Scribd

 Fullscreen

 Share

 Download

of 4