

**LES MODIFICATIONS FIGURANT A L'ARTICLE 68 DU PLF POUR 2013
RELATIVES AU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION
DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES
ET AU FONDS DE SOLIDARITÉ DES COMMUNES DE LA RÉGION D'ILE-DE FRANCE
[APRÈS EXAMEN PAR LES COMMISSIONS DES FINANCES ET DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE]
[SYNTHÈSE]**

- L'exposé des motifs de l'article 68 du PLF 2013 précise que celui-ci « ajuste les modalités de répartition des deux fonds de péréquation horizontale du secteur communal :
- le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC),
- et le fonds de solidarité des communes de la région Ile de France (FSRIF). »

LA PRÉSENTATION DES AJUSTEMENTS DES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU FPIC

- En ce qui concerne le FPIC, mis en place par l'article 144 de la loi de finances pour 2012, qui peut concerner l'ensemble des communes et des EPCI à fiscalité propre du territoire, il était prévu une clause de revoyure dès la 1^{ère} année de mise en œuvre du fonds, en vue de procéder aux ajustements nécessaires à l'amélioration de l'efficacité péréquatrice du dispositif.

L'article traduit juridiquement les ajustements des modalités de fonctionnement du fonds, résultant de travaux présentés cet été par la Direction générale des collectivités locales au Comité des finances locales (CFL) et aux associations d'élus.

Les modifications au dispositif existant, qui ne remettent pas en cause la structure du fonds, concernent principalement deux aspects :

- les modalités de calcul du prélèvement, avec la prise en compte d'un critère transversal de charges des collectivités (le revenu par habitant),
- les modalités de répartition interne à un ensemble intercommunal, afin de simplifier les règles de répartition entre l'EPCI et ses communes membres.

L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU FPIC

- Les ressources de fonds national de péréquation en 2012, 2013, 2014 et 2015 ont été fixées par la LF 2012 respectivement à 150, 360, 570 et 780 millions d'euros.

Dans le texte du PLF 2013, aucune disposition ne prévoit de remettre en cause le calendrier de mise en œuvre ou les montants prévus.

☞ *Plusieurs amendements ont été déposés à l'AN afin de ralentir cette progression. Ils n'ont à ce stade pas été retenus.*

LES ÉLÉMENTS PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL DES PRÉLÈVEMENTS ET DES VERSEMENTS

- Dans le projet initial, aucune modification ne touche le calcul du potentiel financier ou du coefficient logarithmique permettant de fixer le potentiel financier par habitant, critère utilisé à titre principal pour le prélèvement et à titre secondaire pour l'attribution du fonds.

- Un amendement, voté par la commission des lois de l'Assemblée nationale, a pour objet de prendre en compte la situation particulière des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) transformés en communauté d'agglomération, dans la détermination du potentiel fiscal retenu pour déterminer les prélèvements dus au titre du FPIC.

- Un autre amendement, voté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a supprimé la prise en compte, dans le potentiel financier des communes, des attributions perçues au titre du FSRIF.

☞ *Les défenseurs de l'amendement estiment que si le potentiel financier des communes continuait à tenir compte des versements perçus au titre du FSRIF, ce serait la seule dotation de péréquation retenue (DSU, DSR et DNP ne le sont pas) pour majorer ce potentiel.*

- La **définition** de l'**effort fiscal** d'un ensemble intercommunal fait l'objet de **deux légères corrections**, suite à des **omissions** dans le texte voté en LF 2012. Il est désormais expressément **précisé** :
 - que l'**effort fiscal** tient compte des **impôts levés** le cas échéant sur le territoire par d'**autres EPCI** (syndicats à contributions fiscalisées),
 - et que le **dénominateur** tient également compte de la **taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties**.
- Une disposition, qui aura des **effets beaucoup plus importants**, consiste à fonder le calcul du **prélèvement sur deux éléments (potentiel financier/hab. et revenu/hab.)**, alors qu'il ne reposait en **2012** que sur le **seul potentiel financier**.

Ce **mélange de critères de ressources et de charges** (un revenu moyen par habitant faible est généralement considéré comme source de charges élevées) est **qualifié par certains de non-sens**, dans la mesure où le fonds reposait sur un **principe** (battu en brèche par la nouvelle disposition) : prise en compte d'un **critère de ressources** pour le **prélèvement** et, à titre principal, d'un **critère de charges** pour le **versement**.

De plus, ceux qui critiquent le nouveau mode de calcul avancent l'argument suivant : dans la mesure où les **communes** et leurs **groupements** ne disposent d'**aucune possibilité** de **voter** une **ressource fiscale en fonction des revenus** de leurs habitants, il n'est **pas justifié** que ce **critère** soit **retenu**.

LE PLAFONNEMENT DU PRÉLÈVEMENT

- Il est également proposé de **plafonner** le **prélèvement à 11 %** (au lieu de 10 % en 2012) des **ressources** prises en compte pour le calcul du **potentiel fiscal**, ce qui pourrait être une **1^{ère} étape** vers une **application progressive du plafonnement à 15 %** (inscrit dans le **PLF initial 2012** et dans le **texte voté au Sénat**), si des amendements d'origine parlementaire ne viennent pas de nouveau modifier cette évolution.

LA RÉPARTITION DE DROIT DU PRÉLÈVEMENT AU SEIN DE L'ENSEMBLE INTERCOMMUNAL

- Alors que, dans le **texte applicable en 2012**, la **répartition de droit entre l'EPCI et les communes membres** s'effectuait au **prorata** de leur **contribution au potentiel fiscal agrégé** (majorée ou minorée des **attributions de compensation** reçues ou versées par l'EPCI et ses communes membres), celle-ci devrait s'effectuer à compter de **2013 en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI**, ce qui constitue indéniablement une **simplification**.

Quant à la **répartition de droit du prélèvement entre les communes membres**, il est désormais prévu qu'elle s'effectue **en fonction** de leur **potentiel financier par habitant** (au lieu du **prorata** de leur **contribution au potentiel fiscal agrégé**) et de leur **population**.

LE RÉGIME DÉROGATOIRE N° 1 APPLICABLE AU PRÉLÈVEMENT

- Par **dérogation (n° 1)**, le **prélèvement** pourra être **réparti** selon les **modalités** suivantes, **par délibération** de l'EPCI prise **avant le 30 juin de l'année de répartition**, à la **majorité des deux tiers** (comme en 2012),
 - entre l'EPCI et ses **communes membres**, en fonction du **CIF**,
 - puis **entre les communes membres**, en fonction de leur **population**, de l'**écart du revenu par habitant** et de l'**insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant** ainsi que, à **titre complémentaire**, d'**autres critères de ressources ou de charges** qui peuvent être **choisis** par le **conseil de l'EPCI**.
 Ces modalités ne peuvent **pas avoir pour effet de majorer de plus de 20 % la contribution** d'une **commune membre** par rapport à **celle calculée** au titre du **régime de droit commun**.

☞ *La rédaction du texte relatif au régime dérogatoire n° 1 est simplifiée (en ce qui concerne la répartition entre l'EPCI et les communes). Elle précise que des critères complémentaires « de ressources et de charges » peuvent être choisis (pour la répartition entre les communes).*

Toutefois, l'utilisation du terme « insuffisance de potentiel fiscal ou financier » (identique à celui utilisé pour le versement de l'attribution) peut prêter à confusion : en ce qui concerne le prélèvement, il eût été préférable d'indiquer que celui-ci est effectué en fonction « du potentiel fiscal ou financier » (et non de son insuffisance).

Il est ajouté que les modalités retenues dans le cadre du régime dérogatoire n°1 ne peuvent avoir pour effet de majorer de plus de 20 % la contribution d'une commune (calculée au titre du régime de droit).

LE RÉGIME DÉROGATOIRE N° 2 APPLICABLE AU PRÉLÈVEMENT

- Par **dérogation (n° 2)**, une **délibération**, prise **avant le 30 juin de l'année de répartition** par le **conseil de l'EPCI**, peut décider de **répartir le prélèvement en fonction de critères autres**, fixés par le **conseil communautaire** statuant à **l'unanimité**. Cette disposition est **identique** à celle figurant dans le **texte** de la **LF 2012**.

☞ *L'obligation de l'unanimité du conseil communautaire, afin de décider le régime dérogatoire n° 2 (en fonction de critères librement déterminés) est donc maintenue. Elle est contestée par certains élus, dans la mesure où elle peut être source de blocage de la part d'un seul « éternel opposant ». Il serait utile de rechercher un système empêchant ce blocage, tout en préservant les intérêts de l'ensemble des communes membres.*

LES MINORATIONS DU PRÉLÈVEMENT

- Comme en 2012, le **prélèvement dû** par les **communes membres** d'un **EPCI à fiscalité propre** est **minoré des montants prélevés l'année précédente** au titre du **FSRIF**.

De même, les **communes** percevant la **DSU-cible** soit sont **exonérées** soit bénéficient d'une **minoration** (en fonction de leur classement effectué à partir de l'indice synthétique DSU) du **prélèvement**.

Les **montants** correspondant à ces **minorations** ou **exonérations** sont **acquittés par l'EPCI à fiscalité propre** d'appartenance des communes.

☞ *Aucune nouvelle disposition ne prévoit une minoration du prélèvement pour d'autres catégories de collectivités défavorisées.*

LES ÉLÉMENTS PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL DES ATTRIBUTIONS

- En ce qui concerne les **attributions** du fonds, elles sont toujours **calculées** à partir d'un **indice synthétique de ressources et de charges**, constitué de **3 éléments** :

- le **potentiel financier agrégé par habitant** (retenu à hauteur de **20 %**),
- le **revenu par habitant** (retenu à hauteur de **60 %**),
- l'**effort fiscal** (retenu à hauteur de **20 %**).

Aucune modification quant aux **éléments** retenus ou leur **taux de prise en compte** ne figurait dans le PLF initial.

- **L'Assemblée nationale a décidé de renforcer la condition d'effort fiscal** pour pouvoir **bénéficier d'une attribution au titre du FPIC**, la faisant passer **de 0,5 à 0,75**.

☞ *Il a été précisé au cours des débats que le seuil de 0,5 ne s'appliquait qu'à 6 communes et que le relever à 0,75 conduira à soustraire du bénéfice du dispositif 42 communes et EPCI, essentiellement des communes isolées.*

LA RÉPARTITION DE DROIT DU VERSEMENT AU SEIN DE L'ENSEMBLE INTERCOMMUNAL

- L'**attribution** revenant **de droit** à chaque **ensemble intercommunal** devrait désormais être **répartie** :
 - **entre l'EPCI à fiscalité propre** et ses **communes membres**, en fonction du **coefficient d'intégration fiscale**,
 - puis **entre les communes membres**, en fonction du **potentiel financier par habitant** de ces communes et de leur **population**.

Ces nouvelles **modalités** sont **identiques** à celles prévues pour le **prélèvement** (voir plus haut) et apparaissent, incontestablement, **plus simples** que celles appliquées en 2012. Toutefois, il est **paradoxal**, voire incongru, que le **reversement** entre les communes s'effectue **en fonction de leur potentiel financier par habitant**, et non **pas en fonction inverse de celui-ci** : en l'état actuel de la rédaction du texte, **plus la commune sera « potentiellement » pauvre, moins le versement** dont elle bénéficiera sera **important**.

☞ *Il ne peut s'agir, sans aucun doute, que d'une erreur de rédaction...*

LE RÉGIME DÉROGATOIRE N° 1 APPLICABLE AU VERSEMENT

- **Par dérogation (n° 1)**, l'**attribution** peut être **répartie**, par **délibération** de l'**EPCI** prise avant le **30 juin** de l'**année de répartition**, à la **majorité des deux tiers** :

- **entre l'EPCI à fiscalité propre** et ses **communes membres** en fonction du **CIF**,
- puis **entre les communes membres** en fonction de leur **population**, de l'**écart du revenu par habitant** et de l'**insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant** ainsi que, à **titre complémentaire**, d'**autres critères de ressources ou de charges** qui peuvent être **choisis** par le **conseil de l'EPCI**.

Ces **modalités** ne peuvent **pas** avoir pour **effet de minorer de plus de 20 %** l'**attribution d'une commune** membre par rapport à **celle** calculée au titre du **régime de droit commun**.

☞ *La rédaction du texte relatif au régime dérogatoire n° 1 est simplifiée (en ce qui concerne la répartition entre l'EPCI et les communes). Elle précise toutefois que des critères complémentaires « de ressources et de charges » peuvent être choisis (pour la répartition entre les communes).*

Il est ajouté que les modalités retenues dans le cadre du régime dérogatoire n°1 ne peuvent avoir pour effet de minorer de plus de 20 % l'attribution d'une commune (calculée au titre du régime de droit).

LE RÉGIME DÉROGATOIRE N° 2 APPLICABLE AU VERSEMENT

- **Par dérogation (n° 2)**, une **délibération**, prise avant le **30 juin** de l'**année de répartition** par le **conseil de l'EPCI**, peut décider de **répartir l'attribution en fonction de critères autres**, fixés par le **conseil communautaire** statuant à l'**unanimité**. Cette disposition est **identique** à celle figurant dans le **texte** de la **LF 2012**.

LA SUPPRESSION DU VERSEMENT MENSUEL

- L'**alinéa** qui précisait que les **versements individuels** étaient opérés **par voie de douzième** a été **supprimé**. Il semblerait que la 1^{ère} répartition ait mis en évidence que, pour certains **montants modiques**, le **versement par mensualité** n'était **pas adapté**. Les **nouvelles modalités** de versement devraient être **précisées par décret**.

LA RÉPARTITION DE LA GARANTIE DE SORTIE AU SEIN D'UN ENSEMBLE INTERCOMMUNAL

- En ce qui concerne la **garantie** (non renouvelable) attribuée aux bénéficiaires, la 1^{ère} **année** au titre de laquelle ils ont **cessé d'être éligibles** (égale à la **moitié de celle perçue l'année précédente**), il est précisé que, pour les **ensembles intercommunaux**, elle est **répartie entre l'EPCI et ses communes membres** dans les **conditions** prévues pour le **versement de l'attribution (de droit ou dérogatoires, selon le cas)**.

En conclusion, les **modalités de répartition** des **prélèvements** et des **versements** du **FPIC** ne sont **pas bouleversées**. Des **simplifications**, bienvenues, peuvent même être **constatées**.

Toutefois, il est **regrettable** qu'à ce jour, il n'ait toujours **pas été fixé d'objectif(s)** à ce **fonds**. Il serait nécessaire, **avant de modifier les critères de prélèvement ou de versement**, de **fixer ces objectifs**. Le **choix des critères de calcul** (actuellement retenus avec une approche uniquement technique) en serait **grandement facilité...**

L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIONS RELATIVES AU FSRIF

- Le **FSRIF**, mis en place en **1991**, a été **réformé** dans le cadre de la **loi de finances pour 2012**. L'**article 145** de cette loi prévoyait de faire le **bilan du dispositif dès la 1^{ère} année de mise en œuvre** de la réforme, afin de procéder aux **ajustements nécessaires**.

Il est précisé dans l'exposé des motifs que les **ajustements, minimes**, auxquels il est procédé résultent d'une **concertation avec les élus franciliens** et visent à **améliorer les conditions de la transition vers les nouvelles modalités de répartition** :

- en ce qui concerne le **prélèvement**, il ne pourra **pas excéder 11 %** (au lieu de 10 % en 2012) des **dépenses réelles de fonctionnement** de la **commune** constatées dans le **compte administratif** afférent à l'**avant-dernier exercice**,
- le **prélèvement des communes** qui ont bénéficié en **2012** de la **disposition** qui prévoyait que le montant du **prélèvement** ne pouvait **pas excéder** celui de leur éventuelle **attribution** fait l'objet en **2013** d'un **abattement de 50 %**,
- une **commune bénéficiaire** d'un **versement du FSRIF** ne peut **pas percevoir** une **attribution inférieure à 90 % de l'attribution perçue au titre de 2011**.

☞ *Cette disposition renforce de manière pérenne la garantie des communes bénéficiaires d'une attribution en 2011 (garantie à 90 % du montant perçu en 2011, au lieu de, dans la rédaction antérieure, 75 % du montant de l'exercice précédent).*

- Un **amendement** voté par la **commission des finances de l'A.N.** demande, **qu'avant le 1^{er} juillet 2013**, le **Gouvernement** transmette à l'**Assemblée nationale** et au **Sénat** un **rapport évaluant l'application du FSRIF**.

SOMMAIRE	
SYNTHÈSE DU SCHÉMA PROPOSE PAR LE GOUVERNEMENT DANS SON RAPPORT	6
LES MODIFICATIONS DES MODALITES DE REPARTITION DU FPIC ET DU FSRIF [art. 68 du PLF 2013]	7
LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES (FPIC).	8
La création du fonds et sa montée en puissance progressive [art. L. 2336-1 CGCT]	8
- les montants annuels du fonds entre 2012 et 2016	8
- la définition de l'ensemble intercommunal	8
La définition des potentiels fiscal et financier agrégés et de l'effort fiscal agrégé [art. L. 2336-2 CGCT]	8
- les modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé	8
- la définition du potentiel financier agrégé d'un ensemble intercommunal	9
- les potentiels fiscal et financier des communes isolées	9
- les potentiels financiers des ensembles intercommunaux et des communes isolées d'Ile de France	9
- la définition du potentiel financier agrégé par habitant d'un ensemble intercommunal et du potentiel financier par habitant d'une commune (corrigés par un coefficient logarithmique)	10
- la définition du potentiel financier agrégé moyen par habitant	10
- la définition de l'effort fiscal d'un ensemble intercommunal et d'une commune « isolée »	10
- la détermination du coefficient logarithmique utilisé pour le calcul du potentiel financier par habitant	11
- la traduction pratique du décret	11
- le potentiel financier agrégé par habitant (exemples sans et avec application du coefficient)	11
- la définition de l'effort fiscal moyen	12
Le prélèvement sur les ensembles intercommunaux et les communes isolées [art. L. 2336-3 CGCT]	12
- les contributeurs au fonds [ceux dont le PFI(A) / hab. est supérieur à 90 % du PFI(A) moyen / habitant]	12
- le calcul du prélèvement en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges	12
- le plafonnement du prélèvement à 11 % des ressources constituant le potentiel fiscal (agrégé)	13
- la répartition de droit du prélèvement à l'intérieur de chaque ensemble intercommunal	14
- la répartition du prélèvement à l'intérieur de chaque ensemble intercommunal (dérogatoire n° 1)	15
- la répartition du prélèvement à l'intérieur de chaque ensemble intercommunal (dérogatoire n° 2)	16
- les cas de minoration ou d'annulation des prélèvements sur les communes	16
- le prélèvement effectué sur les "douzièmes"	17
Le prélèvement, sur les ressources du fonds, d'une quote-part destinée à l'outre-mer [art. L. 2336-4 CGCT]	17
La répartition des versements du fonds entre les communes et EPCI de métropole [art. L. 2336-5 CGCT]	17
- les ensembles intercommunaux et les communes isolées bénéficiaires de la répartition	17
- la définition de l'indice synthétique de ressources et de charges pris en compte pour la répartition	18
- la pondération des 3 éléments intervenant dans l'indice synthétique	18
L'indice synthétique de ressources et de charges appliqué pour la répartition	18
- les modalités de calcul des attributions individuelles	19
- la répartition de droit du reversement à l'intérieur de chaque ensemble intercommunal	19
- la répartition du reversement à l'intérieur de chaque ensemble intercommunal (dérogatoire n° 1)	20
- la répartition du reversement à l'intérieur de chaque ensemble intercommunal (dérogatoire n° 2)	21
L'application, la 1^{ère} année, d'une garantie de 50 % en cas de perte d'éligibilité [art. L. 2336-6 CGCT]	21
La population prise en compte [art. L. 2336-7 CGCT]	21
LE FONDS DE SOLIDARITÉ DES COMMUNES DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE (FSRIF)	22
La fixation des montants des ressources et les modalités de fixation des prélèvements [art. L. 2531-13 CGCT]	22
- la fixation des montants des ressources pour 2012, 2013, 2014 et 2015	22
- la transmission d'un rapport au Parlement avant le 1er octobre 2012	22
- les modalités de fixation des prélèvements	22
- le prélèvement sur les « douzièmes »	23
Les modalités de fixation des attributions [art. L. 2531-14 CGCT]	23
- les modalités de répartition des ressources	23
- la constitution de l'indice synthétique de ressources et de charges	23
La constitution de l'indice synthétique de ressources et de charges	23
Le calcul des attributions 2012 aux communes de + de 5.000 habitants	24
- la garantie accordée en cas de baisse de l'attribution	24
- la garantie accordée en cas de perte d'éligibilité	24
- la population prise en compte	24
- la transmission d'un rapport du gouvernement au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2013, évaluant l'application du FSRIF	24