

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 octobre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**,*

Par MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL,

Sénateurs

(1) *Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES DIX RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	11
PREMIÈRE PARTIE	
LE FPIC, UN INSTRUMENT DE PÉRÉQUATION CRITIQUÉ MAIS ESSENTIEL	
I. INSTITUÉ EN 2012, LE FPIC EST LE PRINCIPAL OUTIL DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE DU BLOC COMMUNAL.....	13
A. LA CRÉATION DU FPIC EST LA CONSÉQUENCE D'UN BESOIN RENFORCÉ DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE.....	13
1. <i>Le besoin d'un nouvel instrument péréquisiteur a découlé de la suppression de la taxe professionnelle.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les débats ayant présidé à la création du FPIC.....</i>	<i>15</i>
B. LE FONCTIONNEMENT DU FPIC : LA NÉCESSITÉ D'ARTICULER L'ÉCHELON DES TERRITOIRES ET L'ÉCHELON COMMUNAL, AU RISQUE D'UNE CERTAINE COMPLEXITÉ.....	16
1. <i>L'utilisation de critères agrégés, corollaire du choix de l'échelle intercommunale.....</i>	<i>16</i>
2. <i>Une répartition des ressources « en deux temps ».....</i>	<i>21</i>
3. <i>Un fonctionnement du FPIC parfois jugé complexe et peu sécurisant pour les territoires...23</i>	
II. PARFOIS CONTESTÉ, LE CHOIX D'UNE REDISTRIBUTION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE EST NÉANMOINS JUSTIFIÉ.....	24
A. PARFOIS ÉVOQUÉE, LA MISE EN ŒUVRE D'UN « FPIC COMMUNAL » SOULÈVE DES DIFFICULTÉS TECHNIQUES ET POLITIQUES.....	24
B. DES MÉCANISMES EXISTENT DÉJÀ POUR TENIR COMPTE DE LA SITUATION PARTICULIÈRE DE CERTAINES COMMUNES AU SEIN DE LEUR TERRITOIRE ...	26
C. LA RÉFORME DE LA CARTE INTERCOMMUNALE DE 2017 A EU SUR LE FPIC UN IMPACT CERTAIN, MAIS MOINDRE QU'ANTICIPÉ.....	27
III. UNE REDISTRIBUTION DES RESSOURCES GLOBALEMENT EFFICACE.....	28
A. DANS L'ENSEMBLE, LE FPIC PERMET DE RÉSORBER LES INÉGALITÉS DE RICHESSE ENTRE LES TERRITOIRES DE FAÇON RELATIVEMENT SATISFAISANTE.....	28
B. BIEN QUE CRITIQUES D'UN PRÉLÈVEMENT JUGÉ EXCESSIF, LES TERRITOIRES LES PLUS FORTEMENT CONTRIBUTEURS NE VONT PAS JUSQU'À REMETTRE EN CAUSE LE PRINCIPE DU FPIC.....	30

DEUXIÈME PARTIE
PROPOSITIONS POUR UN FPIC PLUS PROCHE DES RÉALITÉS LOCALES

I. SI L'HEURE N'EST PAS AU « GRAND SOIR » DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE AU SEIN DU BLOC COMMUNAL, QUELQUES PERSPECTIVES PEUVENT NÉANMOINS ÊTRE ESQUISSÉES	33
A. UN CONTEXTE PEU PROPICE À UNE REMISE À PLAT DES CRITÈRES DU FPIC..	33
1. <i>Les paramètres existants du FPIC ne provoquent pas de dysfonctionnements tels qu'ils justifieraient d'urgence une réforme d'ampleur</i>	<i>33</i>
2. <i>Un contexte incertain, marqué par la crise sanitaire et la réforme des indicateurs financiers</i>	<i>33</i>
B. SUR UN PLAN PLUS PROSPECTIF, LE CHANTIER DU RENFORCEMENT DES CRITÈRES DE CHARGES PRIS EN COMPTE DANS LE CADRE DU FPIC DOIT SE POURSUIVRE	39
1. <i>Une prise en compte croissante des charges dans le système du FPIC, qui doit être confortée.....</i>	<i>39</i>
2. <i>La prise en compte des « charges de spatialité » : une piste à explorer</i>	<i>42</i>
II. FAIRE DU FPIC UN VÉRITABLE LEVIER DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE.....	44
A. JUSQU'À PRÉSENT, LE FPIC N'A QUE TROP PEU ÉTÉ L'INSTRUMENT D'UNE RÉPARTITION DE LA RESSOURCE S'INSCRIVANT DANS UN RÉEL PROJET DE TERRITOIRE	44
1. <i>Des modalités de répartitions alternatives encore peu utilisées</i>	<i>44</i>
2. <i>Des modalités de répartition du FPIC souvent peu innovantes</i>	<i>45</i>
B. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES MODALITÉS ALTERNATIVES DE RÉPARTITION INTERNE DU FPIC AU SEIN DES TERRITOIRES.....	47
1. <i>Le difficile assouplissement de l'encadrement des modalités de répartition alternative du FPIC</i>	<i>47</i>
2. <i>Favoriser la construction et la diffusion d'indicateurs adaptés aux réalités locales</i>	<i>49</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63
ANNEXE : LE FPIC EN RÉGION ÎLE-DE-FRANCE.....	67

L'ESSENTIEL

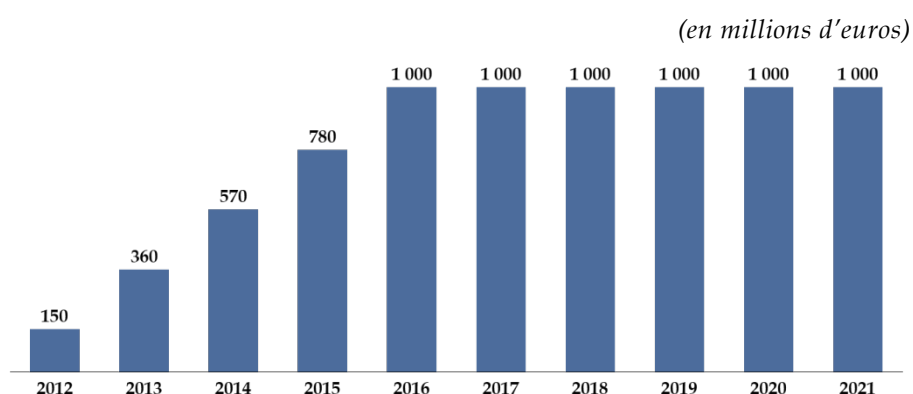
MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ont présenté le mercredi 20 octobre 2021 les conclusions de leur contrôle budgétaire relatif au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

I. LE FPIC : UN INSTRUMENT DE PÉRÉQUATION CRITIQUÉ MAIS ESSENTIEL

A. LA CRÉATION DU FPIC EST LA CONSÉQUENCE D'UN BESOIN RENFORCÉ DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE

Premier mécanisme national de péréquation horizontale, la création du **fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)** par la **loi de finances initiale pour 2012** répondait à un **besoin d'équité entre territoires** né dans le sillage de la réforme de la **taxe professionnelle** en 2010. Il répond également à une **exigence constitutionnelle**, posée par l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958, selon lequel « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». **Depuis 2016, le montant du FPIC s'élève à 1 milliard d'euros.**

Évolution du montant du FPIC depuis 2012



La principale spécificité du FPIC, qui suscite encore de vives controverses, est l'échelle à laquelle s'opère la redistribution horizontale des ressources. En effet, dans le cadre du FPIC, celle-ci n'est pas opérée entre les communes mais entre les territoires. En pratique, cette notion de

« territoire » est matérialisée par la création d'une catégorie nouvelle, **l'ensemble intercommunal (EI)**, qui regroupe l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres.

Ainsi, de nouveaux indicateurs financiers ont été institués pour servir de socle aux prélèvements et reversements s'opérant à l'échelle « agrégée » des territoires. La richesse d'un EI est appréciée grâce au **potentiel financier agrégé (PFIA)** et la mesure de la pression fiscale opérée par les collectivités territoriales sur ce territoire est donnée par **l'effort fiscal agrégé (EFA)**. **La redistribution est ensuite opérée en deux temps**, ce qui participe de la complexité du système :

- au niveau national, les ensembles intercommunaux sont contributeurs et/ou bénéficiaires du FPIC en fonction de critères de ressources agrégées et de charges ;




- le montant ainsi prélevé ou attribué à l'EI donne ensuite lieu à une répartition entre l'EPCI et les communes membres. Les EI ont toutefois la faculté de déterminer eux même les modalités de répartition interne du FPIC à condition qu'une délibération en ce sens ait été adoptée, selon les cas, à la majorité des deux tiers ou à l'unanimité.

B. PARFOIS CONTESTÉ, LE CHOIX D'UNE REDISTRIBUTION À L'ÉCHELLE COMMUNALE EST JUSTIFIÉ

La proposition, parfois avancée, de créer un mécanisme de « FPIC communal » se heurte néanmoins à de nombreux obstacles. Le système du FPIC repose en effet sur le postulat que **l'ensemble intercommunal constitue le meilleur échelon pour apprécier la richesse d'un territoire au titre de la péréquation horizontale**. En ce sens, celui-ci paraît adapté à la nouvelle donne géographique et politique marquée par l'essor des intercommunalités. En outre, la mise en place d'un système national de péréquation horizontale entre les communes impliquerait de pouvoir neutraliser les choix fiscaux qu'elles ont opérés au sein de leurs EPCI respectifs.

C. UNE REDISTRIBUTION DES RESSOURCES GLOBALEMENT EFFICACE

Les données disponibles attestent de **l'efficacité du FPIC en matière de réduction des inégalités entre territoires**. En 2020, le FPIC permet de réduire de 12 % les inégalités de PFIA par habitant entre territoires au sens du coefficient de Gini, contre 4 % l'année suivant sa mise en place.

Nombre d'EI contributeurs nets en 2020 (sur 1259)	Nombre d'EI bénéficiaires nets en 2020 (sur 1259)	Réduction des inégalités de PFIA par habitant au sens du coefficient de Gini en 2020
 <p>442</p>	 <p>757</p>	 <p>-12%</p>

II. POUR UN FPIC PLUS PROCHE DES RÉALITÉS LOCALES

A. UN CONTEXTE PEU PROPICE À UNE RÉFORME D'AMPLEUR DES CRITÈRES DU FPIC

À titre liminaire, il convient de souligner que toute réforme du FPIC, comme tout dispositif de péréquation horizontale, doit être abordée avec la plus grande prudence, dans la mesure où, **l'enveloppe étant fermée, chaque évolution de paramètre entraîne des gagnants et des perdants.**

Le contexte actuel est en outre marqué par plusieurs incertitudes qui rendent difficilement envisageable la mise en œuvre d'une réforme immédiate du FPIC, sauf à risquer de porter atteinte à la visibilité des élus en matière financière :

- la rupture de tendance constatée quant au dynamisme des ressources réelles de fonctionnement du bloc communal dans le sillage de la crise sanitaire ;

- la réforme des indicateurs financiers découlant de la réforme de la fiscalité directe locale intervenue en loi de finances initiale pour 2020.

Ce contexte invite au contraire à **renforcer les mécanismes de garantie de sortie du FPIC existants**, afin de donner plus de visibilité aux élus et d'éviter les sorties brusques du dispositif.

B. SUR UN PLAN PLUS PROSPECTIF, LE CHANTIER DU RENFORCEMENT DES CRITÈRES DE CHARGES PRIS EN COMPTE DANS LE CADRE DU FPIC DOIT SE POURSUIVRE

La prise en compte des charges des collectivités territoriales dans le cadre du FPIC reste relativement fruste, en se limitant à des critères de population et de revenu par habitant.

En dépit de la difficulté à envisager la définition de critères de charges pertinentes au niveau national (nombre d'élèves scolarisés, nombre de logements sociaux, longueur de voirie *etc.*), **la construction d'un indicateur de « charges de spatialité » dans le cadre du FPIC peut être vue comme un axe de travail à privilégier.** Dans le souci de mieux prendre en compte la situation des territoires peu denses, un tel indicateur viendrait refléter les charges induites par les réseaux à entretenir et les distances à parcourir pour assurer le service public dans des conditions équitables sur l'ensemble du territoire quelle que soit la population.

C. FAIRE DU FPIC UN RÉEL LEVIER DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE

Jusqu'à présent, **le FPIC n'a été que trop peu l'instrument d'une répartition de la ressource s'inscrivant dans un réel projet de territoire.** En 2020, moins du tiers des ensembles intercommunaux ont eu recours à des **modalités de répartitions internes alternatives, qui constituent pourtant le meilleur levier pour faire du FPIC un véritable instrument de solidarité financière intercommunal.** Quand ils le font, c'est souvent avec l'objectif de déterminer les parts respectives de l'EPCI et des communes membres sans avoir recours en parallèle à des indicateurs spécifiques et adaptés à la situation du territoire.

Il revient avant tout aux ensembles intercommunaux de se donner les moyens d'assurer leur solidarité financière interne (...) Parmi la minorité d'entre eux ayant adopté des modalités de répartitions alternatives, trop peu se sont réellement emparés du dispositif comme d'un levier de solidarité financière s'inscrivant dans un réel projet de territoire.

Il convient d'inscrire le FPIC dans une réflexion stratégique globale sur les objectifs ainsi que les voies et moyens de leur solidarité financière interne, en particulier dans les ensembles intercommunaux ayant institué une dotation de solidarité communautaire ou ayant conclu un pacte financier et fiscal.

Développer le recours à des modalités de répartitions internes alternatives pertinentes et justes passe également par la levée de certains obstacles d'ordre administratif, mais aussi technique.

Il convient en particulier d'encourager les ensembles intercommunaux à développer leur expertise financière et socio-économique aux fins de définir un dispositif de répartition interne du

FPIC adapté à leur territoire. Il faut également veiller à ce que les ensembles intercommunaux les moins bien dotés mais motivés par le projet d'améliorer l'efficacité de leur répartition interne puissent également solliciter un **appui technique renforcé des services de l'État** en la matière.

Favoriser le développement d'une telle expertise en la matière passe également par la **diffusion des bonnes pratiques** dans les territoires et **l'accessibilité des données financières pertinentes**.

LES DIX RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Mieux **informer et accompagner les communes et les EPCI concernant l'évolution de leur statut** au regard du FPIC.
2. Prévoir un **lissage sur plusieurs années du mécanisme de garantie de sortie** du FPIC.
3. Faire en sorte que **60 % du total des ensembles intercommunaux soient effectivement bénéficiaires** du FPIC.
4. Évaluer l'opportunité d'introduire **un indicateur reflétant les « charges de spatialité »** supportées par les ensembles intercommunaux parmi les critères du FPIC.
5. Au sein des ensembles intercommunaux, **inscrire le FPIC dans une réflexion stratégique globale** sur les objectifs et sur les voies et moyens de leur solidarité financière interne.
6. **Adapter au cas par cas le calendrier de notification du FPIC** pour permettre aux ensembles intercommunaux souhaitant mettre en œuvre une répartition dérogatoire ou libre du FPIC de disposer du temps nécessaire pour le faire.
7. Encourager les ensembles intercommunaux à **développer leur expertise financière et socio-économique** aux fins de la définition d'un dispositif de répartition interne du FPIC adapté à leur territoire. Veiller à ce que **les services de l'État puissent au besoin apporter un appui technique** aux ensembles intercommunaux disposant de moyens plus limités mais souhaitant améliorer leur propre dispositif.
8. Favoriser la **diffusion des bonnes pratiques** en matière de répartition interne du FPIC.
9. Améliorer **la transparence et l'accessibilité des données pertinentes** pour la définition de modalités de répartitions internes du FPIC.
10. Engager, à l'horizon de la fin de la réforme des indicateurs financiers, un travail d'évaluation globale des critères nationaux du FPIC.

PREMIÈRE PARTIE

LE FPIC, UN INSTRUMENT DE PÉRÉQUATION CRITIQUÉ MAIS ESSENTIEL

I. INSTITUÉ EN 2012, LE FPIC EST LE PRINCIPAL OUTIL DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE DU BLOC COMMUNAL

La création du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2012 répond à un besoin d'équité entre territoires né dans le sillage de la réforme de la taxe professionnelle en 2010. Il répond également à une exigence constitutionnelle, posée par l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958, selon lequel « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Dès l'instauration du FPIC, les modalités de péréquation horizontale au sein du bloc communal soulèvent des débats et des oppositions, dont certaines perdurent jusqu'à aujourd'hui.

A. LA CRÉATION DU FPIC EST LA CONSÉQUENCE D'UN BESOIN RENFORCÉ DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE

1. Le besoin d'un nouvel instrument péréquisiteur a découlé de la suppression de la taxe professionnelle

a) La réforme de la taxe professionnelle et ses conséquences sur la péréquation horizontale

La suppression de la taxe professionnelle en 2010 a rendu impérative la création d'outils de péréquation au niveau intercommunal et communal, du fait de son remplacement par la contribution économique territoriale (CET). La territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a en effet conduit à accentuer les écarts de richesse fiscale entre les collectivités du bloc communal.

En outre, la péréquation horizontale était jusqu'à 2010 portée essentiellement par les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et par le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) (*cf. annexe*). S'agissant des FDPTP, la disparition de la taxe professionnelle a privé ces fonds de toute alimentation. Malgré l'instauration d'un mécanisme de garantie du montant de l'année 2009 des FDPTP, la réforme de 2010 signe donc la disparition d'un mécanisme essentiel de redistribution.

En conséquence, il était crucial de reconstituer le système de péréquation au sein du secteur communal. **L'article 125 de la loi de finances pour 2011¹** a donc fixé les principes devant guider la **création, à compter de 2012, d'un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales**. Les modalités concrètes de fonctionnement de ce fonds ne seront toutefois précisées que l'année suivante.

b) Une innovation : le FPIC, premier fonds national de péréquation

Le FPIC est formellement créé par l'article 144 de la loi de finances pour 2012², codifié aux articles L. 2336-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Contrairement aux fonds de péréquation préexistants, il s'agit d'un **fonds national, intégrant tous les territoires sans distinction de nature juridique ou de régime fiscal**. Il s'agit à ce titre du **premier mécanisme national de péréquation horizontale**.

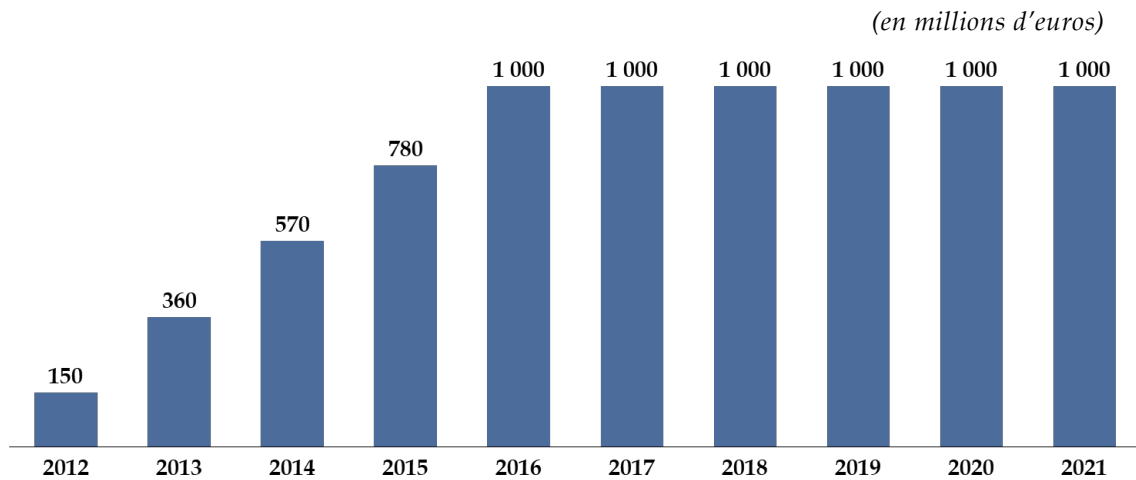
La principale spécificité du FPIC, qui suscite encore de vives controverses, est **l'échelle à laquelle s'opère la redistribution des ressources**. En effet, **dans le cadre du FPIC, celle-ci n'est pas opérée entre les communes mais entre les territoires**. En pratique, cette notion de « territoire » est matérialisée par la création d'une catégorie nouvelle, **l'ensemble intercommunal (EI)**, qui regroupe l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres. Les critères de ressources et de charges déterminant le montant prélevé ou reversé sont ainsi appréciés au niveau agrégé de l'EI. En 2021, 1 259 EI et cinq communes isolées sont potentiellement concernés par la répartition.

Lors de sa création, la montée en charge du FPIC a été prévue selon la répartition suivante : 150 millions d'euros en 2012, 360 millions en 2013, 570 millions en 2014, 780 millions en 2015, puis à compter de 2016, 1 milliard d'euros.

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Évolution du montant du FPIC depuis 2012



2. Les débats ayant présidé à la création du FPIC

Lors des débats parlementaires autour de la création du FPIC, plusieurs points cristallisent les oppositions, dont certaines perdurent actuellement.

La question de la montée en charge du fonds est discutée, le Sénat étant favorable à une **montée en puissance du FPIC sur quatre ans**, au lieu de l'étalement initial prévu sur cinq ans, à l'issue desquels une clause de revoyure devait être mise en œuvre. À l'objectif de 2 % des ressources fiscales en 2015, jugé peu lisible et surtout peu sûr **dans l'hypothèse où ces ressources diminueraient, en raison d'une période de ralentissement économique ou du fait d'une modification de la législation fiscale**, est substitué un objectif en valeur absolue fixé à **1 milliard d'euros**.

La définition du périmètre de ces ressources fiscales a également soulevé des oppositions. Il est finalement décidé en 2012 que le principal paramètre de calcul du prélèvement inclurait essentiellement la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non-bâties (TFNPB), la cotisation foncière des entreprises (CFE), les produits de CVAE, des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom). Toutefois, **selon les spécificités des territoires, d'autres ressources peuvent être également intégrées** et notamment le prélèvement sur le produit des jeux, la taxe communale sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques, la surtaxe sur les eaux minérales ou encore la redevance communale des mines.

Enfin, la question du moyen **d'assurer la comparabilité entre des territoires de tailles différentes** a également été longuement abordée lors des débats. Il avait initialement été envisagé de définir des groupes démographiques communs aux ensembles intercommunaux en fonction de l'importance de leur population, afin de comparer leur richesse à des territoires de même taille pour le calcul du montant qui devrait leur être prélevé ou reversé. Une absence d'une telle « stratification » aurait eu en effet pour conséquence de défavoriser les grandes villes, du fait de la corrélation positive entre la taille d'une commune ou d'un EPCI et le montant de son potentiel financier. Le découpage par strates, figurant dans le projet de texte initial, a été modifié lors de l'examen du texte à l'initiative des rapporteurs du Sénat. Ceux-ci avaient proposé la suppression des strates au profit d'un dispositif de lissage similaire à celui utilisé pour le versement de la dotation de base des communes. Sur ce dernier point, si **un coefficient logarithmique permettant de calculer l'indice synthétique déterminant les montants individuels de ces prélèvements et reversements a bien été mis en place**, son objet n'est toutefois pas le même que pour le calcul de la DGF, il s'agit de comparer les montants de la manière la moins biaisée possible (voir *infra*).

B. LE FONCTIONNEMENT DU FPIC : LA NÉCESSITÉ D'ARTICULER L'ÉCHELON DES TERRITOIRES ET L'ÉCHELON COMMUNAL, AU RISQUE D'UNE CERTAINE COMPLEXITÉ

1. L'utilisation de critères agrégés, corollaire du choix de l'échelle intercommunale

a) Le potentiel fiscal agrégé et le potentiel financier agrégé par habitant : mesure de la richesse du territoire

Lors de la création du FPIC, de nouveaux indicateurs financiers ont dû être institués pour servir de socle aux prélèvements et reversements s'opérant à l'échelle « agrégée » des territoires.

La richesse d'un territoire est ainsi appréciée grâce à un nouvel indicateur : le **potentiel financier agrégé (PFIA), ajoutant la richesse de l'EPCI à de celle de ses communes membres.**

Plus précisément, le PFIA, tel qu'il est défini à l'article L. 2336-2 du CGCT, est obtenu par la **consolidation des potentiels fiscaux d'un EPCI et de ses communes membres, majorée de la somme des dotations perçues par les communes membres l'année précédente**¹. Pour les ensembles intercommunaux concernés, le PFIA est majoré ou minoré par les contributions ou les reversements au titre du **fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).**

¹ Le cas échéant, le PFIA peut également être minoré de certains prélèvements opérés sur le produit des impôts directs locaux en application des articles L. 2334-7 et L. 2334-7-3 du CGCT.

La consolidation des potentiels fiscaux communaux est opérée *via* l'institution par le même article d'un **potentiel financier agrégé (PFA)**.

Calcul du potentiel fiscal agrégé

Le potentiel fiscal agrégé (PFA) d'un ensemble intercommunal est déterminé en additionnant les montants suivants :

- le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ;
- le produit déterminé par l'application aux bases d'imposition communales de la cotisation foncière sur les entreprises (CFE) du taux moyen national d'imposition de cette taxe ;
- les produits de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), des produits de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB) perçus par le groupement et ses communes membres ;
- les montants de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), du reversement ou du prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) perçus ou supportés par le groupement et ses communes membres ;
- les montants perçus par le groupement et ses communes membres au titre de la redevance des mines, du prélèvement sur le produit des jeux et de la surtaxe sur les eaux minérales ;
- le montant de la dotation de compensation de l'EPCI ainsi que les montants des parts compensations des dotations forfaitaires des communes correspondant à la compensation « part salaires » (CPS).

Les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus servant à l'assiette des impositions communales. Les produits retenus sont les produits bruts de la dernière année dont les résultats sont connus. Les taux moyens nationaux sont ceux constatés lors de la dernière année dont les résultats sont connus.

Source : Note d'information du directeur général des collectivités territoriales (DGCL) du 23 juillet 2021 relative à la répartition du FPIC pour l'exercice 2021 à destination de la métropole et des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte

L'intérêt principal du PFIA est ainsi de permettre de comparer la richesse des EPCI quel que soit leur mode d'organisation, dès lors qu'ils sont de taille comparable. Le PFIA permet également la comparaison entre une commune isolée et un EPCI, sous la même réserve.

Toutefois, la comparaison des EPCI implique aussi de tenir compte de leur démographie. Ainsi, le principal indicateur financier utilisé pour la mise en œuvre du FPIC est le **PFIA par habitant**, obtenu par le rapport entre le PFIA du territoire et sa population.

Dans le souci de remplir pleinement cet objectif de comparabilité entre les territoires, il est cependant à noter que **le critère de population utilisé pour le calcul du PFIA est pondéré par l'application d'un coefficient logarithmique** variant de 1 à 2 en fonction de la population de l'EI, devant permettre d'assurer la comparabilité des territoires prélevés (voir encadré).

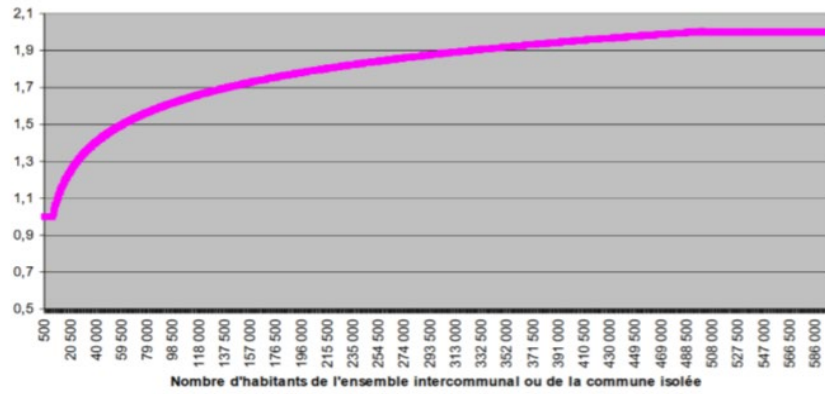
L'application d'un coefficient logarithmique pour le calcul du potentiel financier agrégé dans le cadre du FPIC

L'introduction d'un **coefficient logarithmique** croissant avec la population pour le calcul du PFIA a été inspirée par plusieurs travaux économétriques ayant mis en évidence **la croissance des charges subies par les communes en fonction de leur population**. On parle à ce propos de « charges de centralité ». Pour mieux appréhender ce phénomène, un tel coefficient a été introduit pour le calcul de la dotation de base de la dotation générale de fonctionnement (DGF) des communes par la loi de finances pour 2005. Celui-ci varie de 1 (communes de 0 à 500 habitants) à 2 (communes de plus de 200 000 habitants). Dans cet intervalle, la population prise en compte pour le calcul de la DGF (« population DGF ») suit une progression logarithmique par rapport à la population réelle.

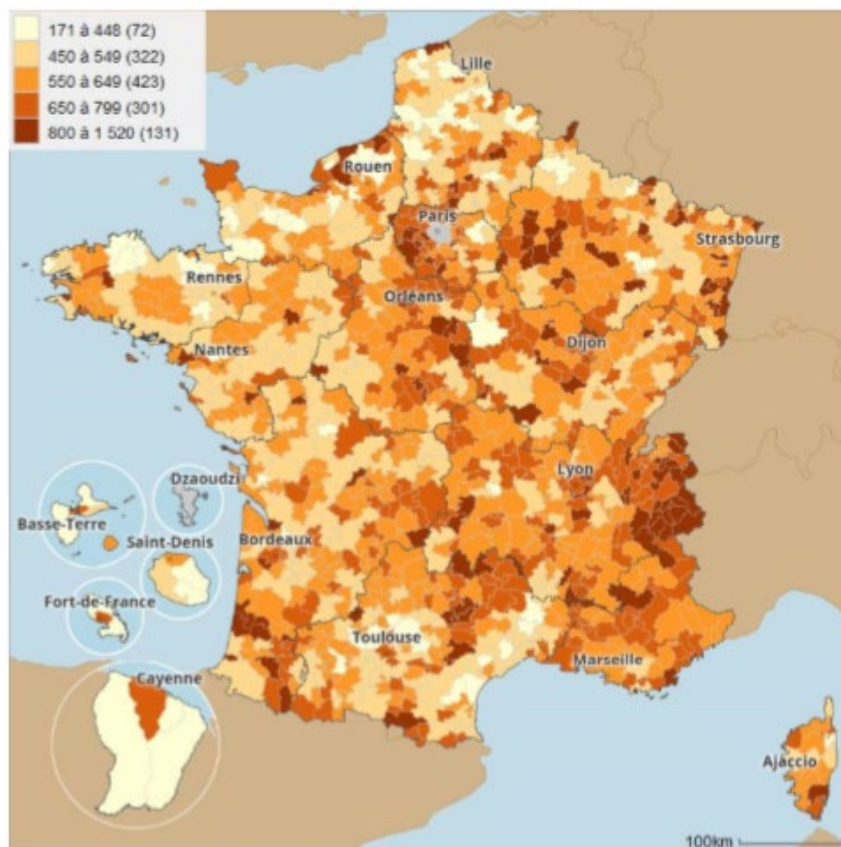
Ce coefficient logarithmique a été repris dès l'origine de la création du FPIC pour le calcul du PFIA par habitant, Son objet n'est toutefois pas le même que pour le calcul de la DGF, car les ensembles intercommunaux (EI) n'exercent pas forcément de fonction de centralité par rapport aux autres, mais de les comparer de la manière la moins biaisée possible en prenant en compte le fait que les plus grands EI regroupent souvent des villes de taille importante assumant davantage de charges.

L'application d'un critère de PFIA sans pondération aurait conduit à mettre en place un système dans lequel les transferts se feraient essentiellement des EI urbains vers les EI ruraux. Pour corriger ce biais, le Gouvernement avait initialement proposé de regrouper les EI par strates démographique et d'apprécier leur éligibilité au prélèvement et au reversement par rapport à la moyenne de leur strate. Le Sénat avait cependant mis en évidence les effets de seuils importants d'un tel mécanisme, conduisant le Gouvernement à proposer, **par voie d'amendement**, l'instauration en lieu et place de ces stratifications d'un coefficient logarithmique variant de 1 (EI de 0 à 7 500 habitants) à 2 (EI de plus de 500 000 habitants).

Courbe représentant la valeur du coefficient logarithmique de pondération du PFIA par habitant utilisé dans le cadre du FPC



Le PFIA par habitant en 2020



b) L'effort fiscal agrégé : mesure de la pression fiscale exercée sur le territoire

Institué par l'article L. 2336-2 du CGCT, l'**effort fiscal agrégé (EFA)** est un indicateur financier de mesure de la pression fiscale exercée par les collectivités territoriales présentes sur le territoire de l'EI.

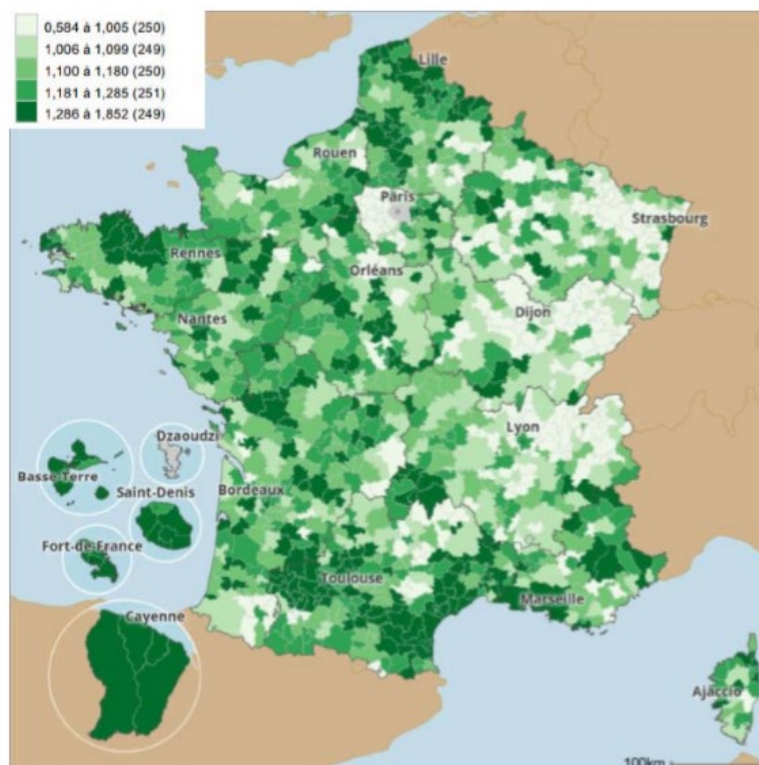
Il est déterminé par le rapport entre :

- d'une part, la somme des produits perçus par l'EPCI et ses communes membres ou par la commune isolée au titre d'un panier de ressources fiscales (TH, TFB, TFNB, TAFNB, taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères - TEOM/REOM) ;

- d'autre part, un potentiel financier agrégé dit « trois taxes », dont le calcul repose uniquement sur l'application des taux moyens nationaux aux bases brutes de la TH, de la TFB, de la TFNB et de la TAFNB.

L'EFA est pris en compte pour le calcul des attributions au titre du FPIC afin de **limiter le bénéfice du fonds pour des EI qui disposent de marges de manœuvres fiscales supérieures à la moyenne nationale** et pouvant donc accroître leurs ressources par leurs propres décisions avant de faire appel à la solidarité nationale. La prise en compte de l'effort fiscal agrégé permet ainsi de limiter les effets d'aubaine et les phénomènes de concurrence fiscale entre les collectivités territoriales.

L'effort fiscal agrégé en 2020



2. Une répartition des ressources « en deux temps »

a) *Au niveau national : l'utilisation d'indicateurs agrégés et d'un mélange d'indicateurs de ressources et de charges des territoires*

(1) Un prélèvement fondé avant tout sur les ressources

Conformément à l'article L. 2336-3 du CGCT, le critère unique établissant l'éligibilité d'un établissement intercommunal (EI) au prélèvement au titre du FPIC est la richesse d'un territoire, ici interprétée comme le fait de **disposer d'un PFIA par habitant supérieur à 0,9 fois la moyenne nationale**, soit 577,73 euros en 2020.

Le montant de la contribution du territoire est déterminé en fonction de sa population, multipliée par un **indice synthétique de prélèvement** qui est lui-même fonction :

- pour 75 %, d'un critère de ressources : l'écart relatif entre le PFIA par habitant et 0,9 fois le PFIA moyen par habitant ;

- pour 25 %, d'un critère de charges : l'écart relatif entre le revenu par habitant et le revenu moyen par habitant.

Un plafonnement de la contribution est toutefois appliqué : le prélèvement ne peut excéder **14 % des ressources fiscales agrégées**. Pour les EI de la région Île-de-France, ce plafond s'applique au cumul des prélèvements opérés aux titres du FPIC l'année considérée et du FSRIF l'année précédente.

(2) Un reversement majoritairement fondé sur les charges

Après application d'une quote-part réservée aux territoires ultramarins (voir encadré) et conformément à l'article L. 2336-5 du CGCT, **sont éligibles au reversement au titre du FPIC 60 % des EI métropolitains**, classés selon un **indice synthétique de reversement** qui est fonction :

- pour 60 %, d'un critère de charges : le rapport entre le revenu moyen par habitant en métropole et le revenu par habitant de l'EI ou de la commune isolée ;

- pour 40 %, de deux critères de ressources : d'une part, le rapport entre le PFIA par habitant moyen national et le PFIA par habitant de l'EI ou de la commune isolée (20 %) et d'autre part, pour les raisons évoquées *supra*, le rapport entre l'EFA de l'EI ou de la commune isolée et l'EFA moyen national (20 %).

Il est à noter que **le critère de l'EFA est même susceptible de s'appliquer deux fois, puisque sont exclus du reversement les EI ou communes isolées dont l'EFA est inférieur à 1.**

Une « quote-part » du FPIC réservé aux territoires ultramarins

Une quote-part du FPIC est calculée en appliquant au montant des ressources du fonds le rapport, majoré de 33 %, entre la population de ces territoires d'outre-mer et celle des communes de métropole et d'outre-mer. **En 2021, le montant total de cette quote-part est égal à 54,1 millions d'euros (hors garanties).**

Cette quote-part est ensuite répartie en deux enveloppes. La première est destinée à l'ensemble des départements d'outre-mer à l'exception de Mayotte, où le FPIC est réparti selon les modalités de droit commun. La seconde est destinée à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et Mayotte. Le volume de chaque enveloppe est calculé en fonction de la population des territoires concernés.

Source : commission des finances du Sénat

b) Au niveau des territoires : la possibilité de modalités de répartitions plus souples

(1) La répartition de droit commun

Au niveau de l'EI, reversements comme prélèvements sont à nouveau répartis en deux étapes.

La répartition de droit commun s'effectue entre l'EPCI et les communes membres en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Cet indicateur a pour objet de mesurer le degré d'intégration d'un territoire et est égal au rapport entre les produits fiscaux perçus par l'EPCI et la totalité des produits fiscaux perçus sur ce territoire. Ainsi, un EPCI peu intégré ne conservera qu'une très faible minorité des fonds redistribués. Plus généralement, l'EPCI ne conservera qu'une part du reversement proportionnel au rôle qu'il tient dans l'intercommunalité.

Dans un second temps, la somme restant à prélever ou à reverser est répartie entre les communes membres en fonction de leur potentiel financier et de leur population.

Il est à noter que les contributions au titre du FPIC des communes d'Île-de-France, à l'exception de celles appartenant à la Métropole du Grand Paris, sont le cas échéant minorées de la contribution au titre du FSRIF l'année précédente.

(2) Les modalités de répartition alternatives

Il reste cependant loisible aux ensembles intercommunaux de décider par une délibération adoptée dans les deux mois suivant la notification du FPIC de mettre en place des modalités de répartition alternatives, pour le prélèvement comme pour le reversement.

En premier lieu, **une répartition dérogatoire peut être prévue par une délibération adoptée par l'EPCI à la majorité des deux tiers.**

Selon cette modalité dérogatoire, la répartition entre l'EPCI et les communes membres peut s'écarter de la répartition de droit commun dans une limite de 30 %. La répartition entre communes membres peut ensuite être déterminée en fonction de critères de répartition supplémentaires. L'article L. 2336-3 du CGCT dresse une liste, par ailleurs non limitative, de ces derniers : population ; écart entre le revenu par habitant de ces communes et le revenu moyen par habitant de l'EPCI et potentiel fiscal ou financier par habitant de ces communes au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI. Trois critères au minimum doivent être utilisés. Leur application ne saurait avoir pour effet de majorer l'attribution ou de minorer la contribution d'une commune de plus de 30 % par rapport au droit commun.

Enfin, sur délibération adoptée à l'unanimité par l'EPCI¹, la répartition du prélèvement ou du reversement peut également être entièrement libre, aussi bien pour ce qui concerne la répartition entre l'EPCI et les communes membres que pour la répartition entre les communes membres. Cette possibilité avait été souhaitée par le Sénat lors des débats sur la création du FPIC en 2012.

3. Un fonctionnement du FPIC parfois jugé complexe et peu sécurisant pour les territoires

Les associations d'élus locaux interrogées par les rapporteurs spéciaux² soulignent la persistance de forts effets de seuil pour les communes passant du statut de bénéficiaires à contributeurs, et ce malgré la mise en place de **mécanismes de garantie, dont les modalités d'application ont cependant été durcies**. En effet, entre 2017 et 2020, consécutivement à la réforme de la carte intercommunale entrée en vigueur en 2017 (voir *infra*), les territoires qui ont perdu l'éligibilité au FPIC bénéficient en effet l'année suivant leur changement de catégorie d'un mécanisme de garantie lissé sur quatre ans. Un versement égal à 90 % de l'attribution l'année précédente était versé en 2017, avant d'être abaissé à 85 % en 2018 puis à 70 % en 2019, de sorte que la sortie complète n'intervenait qu'en 2020, soit en N+4. **À compter de 2020, comme c'était le cas entre 2013 et 2016, la garantie ne s'applique que pour une seule année**, au travers de l'attribution d'un montant égal à 50 % du montant perçu l'année précédente, avant une sortie complète en N+2.

¹ Alternativement, une répartition libre peut être adoptée à la majorité des deux tiers par l'EPCI puis par délibération de l'ensemble des communes membres dans les deux mois qui suivent.

² Table ronde des associations d'élus locaux, 5 octobre 2021.

Au total, **170 ensembles intercommunaux ont perçu une garantie en 2020**, pour un montant total de 27,2 millions d'euros. C'est certes un tiers de moins qu'en 2019, mais l'impact du changement de statut reste non négligeable pour les territoires concernés.

Surtout, ce changement d'un territoire ou d'une commune est notifié sans plus d'explications, de telle sorte qu'une commune bénéficiaire nette peut, « du jour au lendemain », découvrir à l'occasion de sa notification FPIC annuelle qu'elle sera désormais contributrice nette. La notification ne précise en effet pas si le mécanisme temporaire de garantie lui est appliqué une année donnée. Les rapporteurs spéciaux considèrent que cette situation n'est pas satisfaisante et formuleront donc des recommandations sur ce point dans la deuxième partie du présent rapport.

En outre, les élus auditionnés soulignent fréquemment que **le double statut de bénéficiaire et de contributeur**, ce qui est le cas d'une part significative des EI, contribue au manque de lisibilité du système. Ce constat doit aussi inviter les services de l'État à mener des efforts de pédagogie accrue auprès des élus.

II. PARFOIS CONTESTÉ, LE CHOIX D'UNE REDISTRIBUTION À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE EST NÉANMOINS JUSTIFIÉ

Premier fonds de péréquation national, l'échelle du FPIC, c'est-à-dire l'ensemble intercommunal, est celle de l'aménagement des territoires et des services locaux. S'il convient de rester vigilant quant aux spécificités de certains territoires, l'échelle intercommunale conserve, dix ans après la mise en place du fonds, toute sa pertinence.

A. PARFOIS ÉVOQUÉE, LA MISE EN ŒUVRE D'UN « FPIC COMMUNAL » SOULÈVE DES DIFFICULTÉS TECHNIQUES ET POLITIQUES

Dès la création du FPIC, certaines critiques s'opposèrent toutefois à ce que l'échelon intercommunal constitue l'échelon de référence, notamment en cas de grande diversité de situations à l'intérieur d'un même EPCI. Le cas d'une « commune riche dans un ensemble pauvre » ou d'une « commune pauvre dans un ensemble riche » est souvent mis en avant.

Plusieurs possibilités sont ainsi régulièrement évoquées depuis dix ans. D'une part, la suppression du FPIC intercommunal, au profit de la création d'un seul mécanisme communal, est parfois soulevée.

D'autres associations d'élus proposent la création d'un **double système**, dans lequel péréquation communale et intercommunale coexisteraient au travers de mécanismes différents.

Si ces propositions visent essentiellement à revenir sur les cas, par ailleurs marginaux, de communes trop contributrices car situées dans un ensemble communal au PFIA par habitant supérieur à la moyenne nationale, les rapporteurs spéciaux les considèrent dans l'ensemble peu réalistes, ou à tout le moins insuffisamment abouties. À ce jour, aucune association d'élus n'a été en mesure de proposer les contours précis d'un dispositif national de péréquation opéré au niveau communal en superposition ou en remplacement du FPIC actuel.

En effet, le système du FPIC est fondé sur le postulat, partagé par les rapporteurs spéciaux, selon lequel l'ensemble intercommunal constitue le meilleur échelon pour apprécier la richesse d'un territoire au titre de la péréquation horizontale. À cette aune, la richesse d'une commune ne saurait être appréciée sans prendre en compte celle du territoire auquel elle appartient, du fait de l'intégration d'une partie des ressources et des externalités résultant de la mutualisation de certains moyens et équipements.

Au plan politique, la principale difficulté quant à l'instauration d'un « FPIC communal » découle ainsi du fait qu'il serait complexe de faire abstraction des liens d'intégration des communes et de leur EPCI, et en particulier des aménités résultant de la mutualisation de certains moyens et équipements qui découlent pour une commune de l'appartenance à l'EPCI.

Au plan technique, un « FPIC communal » conduirait ainsi à prendre en compte à plusieurs reprises les mêmes données dans le calcul des indicateurs financiers des EPCI et dans ceux des communes. À l'inverse, le calcul d'indicateurs agrégés à l'échelon intercommunal permet d'accroître la neutralité du mécanisme de redistribution, sans que les choix de fiscalité des ensembles intercommunaux n'influent sur le montant perçu et redistribué. Le système actuel permet une neutralisation des choix fiscaux des EI, que ces derniers aient opté pour la fiscalité additionnelle ou pour le régime de la fiscalité professionnelle unique.

En outre, un déplacement de la péréquation horizontale vers l'échelle communale au niveau national entraînerait d'importants obstacles opérationnels, notamment du fait de la **comparabilité des données** entre EPCI.

En tout état de cause, la mise en place d'un système double à l'échelle nationale serait désincitative au renforcement de la solidarité intercommunale et, loin de simplifier la gestion locale, brouillerait encore davantage la lisibilité du système.

De plus, l'instauration d'un fonds de péréquation communal ne constitue pas en tant que telle une solution aux critiques soulevées à l'encontre du FPIC. Pour preuve, le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF), qui est pourtant communal, subit les mêmes critiques que le FPIC s'agissant d'un manque de lisibilité et d'une insuffisante prise en compte des situations particulières des communes.

Pour les rapporteurs spéciaux, il convient au contraire de prendre acte de la nouvelle donne géographique et politique marquée par l'essor des intercommunalités et d'admettre que l'approfondissement de la péréquation horizontale doit avant tout passer par un renforcement des solidarités au sein d'un même territoire.

B. DES MÉCANISMES EXISTENT DÉJÀ POUR TENIR COMPTE DE LA SITUATION PARTICULIÈRE DE CERTAINES COMMUNES AU SEIN DE LEUR TERRITOIRE

Les modalités de droit commun de répartition du FPIC au sein de l'EI sont en réalité loin de délaisser la question de « la commune riche dans l'ensemble pauvre » ou de « la commune pauvre dans l'ensemble riche ».

Tout d'abord, la répartition mise en œuvre lors du prélèvement ou du reversement au travers du CIF reflète l'intégration fiscale au niveau de l'EPCI. À ce titre, le système mis en place depuis 2011 reste efficace, dans la mesure où il permet d'appréhender la richesse au niveau le plus pertinent. La répartition entre communes est ensuite fonction du potentiel fiscal.

Surtout, la loi prévoit que les communes les plus pauvres au sens des dotations de péréquation verticale sont exonérées d'office du prélèvement. Sont ainsi exemptées les 250 premières communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU), les 30 premières communes de moins de 10 000 habitants éligibles à la DSU et les 2 500 premières communes éligibles à la fraction cible de la dotation de solidarité rurale (DSR).

De même, les communes les plus riches d'un ensemble bénéficiaire sont exclues du reversement. Aussi, les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur de deux fois au potentiel financier par habitant moyen de l'EI ne peuvent percevoir d'attribution.

La mise en place de modalités de répartition alternatives, qui ne peut être adoptée que par une délibération adoptée dans des conditions de majorités renforcées, ne saurait ainsi constituer de menaces à la prise en compte des situations individuelles. Bien au contraire, elle **doit même constituer pour les rapporteurs spéciaux un levier de renforcement de la solidarité territoriale (voir deuxième partie).**

C. LA RÉFORME DE LA CARTE INTERCOMMUNALE DE 2017 A EU SUR LE FPIC UN IMPACT CERTAIN, MAIS MOINDRE QU'ANTICIPÉ

Les effets des changements de périmètres des EPCI, consécutifs à la loi NOTRe¹ de 2015 et entrée en vigueur en 2017 ont constitué un argument supplémentaire pour les partisans du « FPIC communal ». En effet, entre 2016 et 2017, de nombreux ensembles intercommunaux ont en effet été modifiés pour tenir compte de la hausse des seuils de population introduits en 2015, en particulier s'agissant des communautés de communes dont la population doit désormais être supérieure à 15 000 habitants. Ainsi, en application des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), le nombre d'EPCI a diminué de 40 % sur cette période : on dénombrait 2 112 EI en 2016, contre 1 279 en 2017², essentiellement du fait de fusions d'EPCI existants.

Il apparaît néanmoins que les effets sur le FPIC de la réforme de la carte intercommunale ont été moindres qu'anticipé.

L'analyse des données révèle un impact de cette recomposition *in fine* limité sur le statut des territoires au regard du FPIC. Selon un rapport du Gouvernement de 2017³, 93 % des ensembles intercommunaux étaient dans une situation identique - contributeur ou bénéficiaire - en 2017 et en 2016. Seuls 1 % des territoires sont passés du statut de bénéficiaires nets l'année précédente à celui de contributeurs nets, variation inférieure à celle observée entre 2015 et 2016 (2 %). Inversement, 3 % des territoires anciennement contributeurs sont devenus bénéficiaires nets à la suite de la réforme.

En outre, comme indiqué *supra*, la mise en place d'un mécanisme de garantie lissé sur quatre années a permis d'atténuer les changements de statuts des ensembles intercommunaux.

Néanmoins, même si le nombre de changements de statuts a finalement été limité, **il convient de noter que la réforme a pu dans certains cas avoir un impact important sur le niveau de prélèvement ou de reversement de nombreuses communes.**

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, 2017.

³ Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, 2017.

Variation du statut des EPCI vis-à-vis du FPIC entre 2016 et 2017

	Répartition niveau EI 2015/2016		Répartition niveau EI 2016/2017	
	Nombre d'EI	Proportion d'EI	Nombre d'EI	Proportion d'EI
EI contributeurs nets ==> contributeurs nets	649	31%	416	33%
EI contributeurs nets ==> bénéficiaires nets	15	1%	41	3%
EI contributeurs nets ==> ni contributeurs nets ni bénéficiaires nets	4	0%	26	2%
EI bénéficiaires nets ==> bénéficiaires nets	1 149	54%	719	56%
EI bénéficiaires nets ==> contributeurs nets	49	2%	9	1%

III. UNE REDISTRIBUTION DES RESSOURCES GLOBALEMENT EFFICACE

A. DANS L'ENSEMBLE, LE FPIC PERMET DE RÉSORBER LES INÉGALITÉS DE RICHESSE ENTRE LES TERRITOIRES DE FAÇON RELATIVEMENT SATISFAISANTE

Les données disponibles attestent de l'efficacité du FPIC en matière de réduction des inégalités entre territoires. La comparaison entre les recettes fiscales agrégées avant et après prélèvement et redistribution permet de mesurer les écarts de richesse avant et après redistribution, au-delà du critère du revenu par habitant.

On observe en premier lieu que la concentration des reversements est moins forte que celle des prélèvements. Ainsi, en 2020 :

- 645 territoires étaient contributeurs au titre du FPIC, parmi lesquels 442 étaient contributeurs nets. Le prélèvement est relativement concentré sur certains territoires : 99 territoires ont un prélèvement FPIC supérieur à 5 % de leurs recettes fiscales agrégées (RFA) ;

- 864 EI, bénéficiaient d'une attribution au titre du FPIC pour une attribution moyenne par habitant de 22,88 euros et 757 étaient bénéficiaires nets, ce qui représente un nombre stable par rapport aux années précédentes. Les bénéficiaires sont en outre répartis de façon équitable entre

les strates de populations. 269 EI bénéficient d'une attribution au titre du FPIC supérieure à 5 % de leurs recettes fiscales agrégées (RFA).

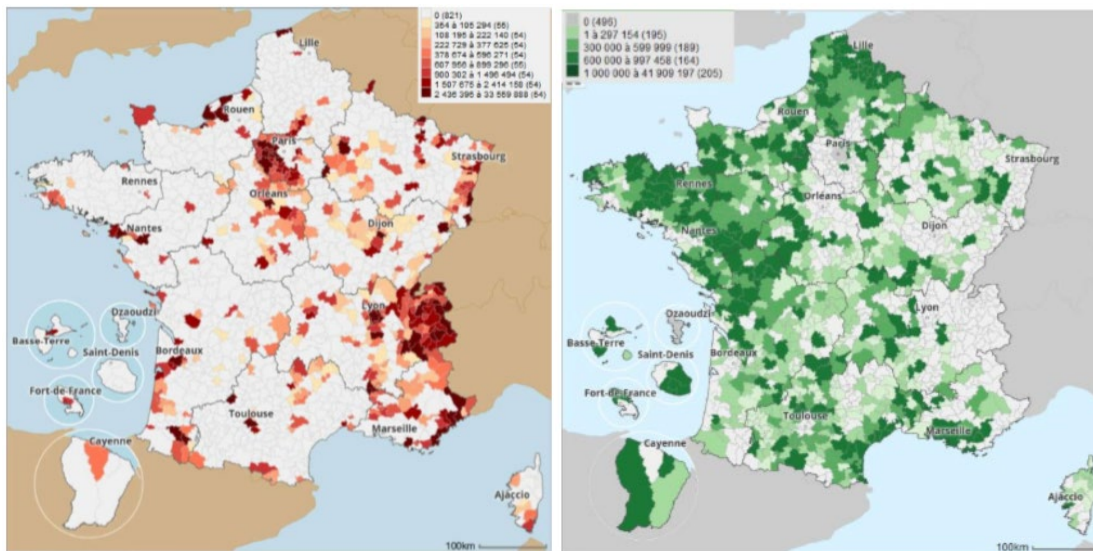
Si l'on observe l'impact du FPIC selon le profil des territoires, on constate également que, en 2020 :

- le PFIA par habitant des bénéficiaires nets (555,5 euros) est bien inférieur à la moyenne nationale (641,9 euros) ;

- dans dix départements métropolitains parmi les moins favorisés¹ et dans toutes les COM, l'ensemble des EI sont bénéficiaires nets.

**Prélèvements nets du FPIC
en 2020**

**Reversements nets du FPIC 2020
en 2020**



Source : Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au FPIC, 2020

Par ailleurs, il est à noter que **les territoires ayant une population inférieure à 10 000 habitants bénéficient d'une attribution par habitant (24,18 euros) légèrement supérieure à la moyenne (22,88 euros)**, tandis que les ensembles intercommunaux dépassant les 300 000 habitants bénéficient d'une attribution par habitant (21,24 euros) légèrement inférieure à la moyenne.

¹ Aude, Côtes d'Armor, Creuse, Gers, Maine-et-Loire, Mayenne, Pas-de-Calais, Somme, Vienne, Seine-Saint-Denis.

On constate que l'efficacité redistributive du FPIC est allée croissante au cours de sa montée en charge. En 2020, le FPIC permet de réduire de plus de 12 % les inégalités de PFIA par habitant entre territoires au sens du coefficient de Gini¹, contre 4 % l'année suivant sa mise en place.

Impact du FPIC sur les inégalités de PFIA par habitant des ensembles intercommunaux

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coefficient de GINI avant FPIC	0,156659	0,150663	0,151655	0,136328	0,136021	0,133816	0,130440	0,128627
Coefficient de GINI après FPIC	0,150710	0,141815	0,139654	0,121537	0,121337	0,119272	0,116264	0,114581
Taux de réduction des inégalités	-3,95%	-6,24%	-8,59%	-12,17%	-12,10%	-12,19%	-12,19%	-12,26%

Source : rapport du Gouvernement au Parlement relatif au FPIC, 2020

Selon le rapport précédemment mentionné, **80 % des territoires sont concernés par l'effet péréquisiteur du fonds**, que celui-ci se traduise par une hausse ou une baisse de leur potentiel fiscal agrégé.

Il n'en demeure pas moins que, **pour 17 % des EI, le FPIC a un effet contre-péréquisiteur**, c'est-à-dire qu'il conduit à éloigner leurs PFIA par habitant de la moyenne nationale. Il est même « sur-péréquisiteur » pour 4 % des EI, dont le PFIA par habitant dépasse la moyenne nationale après application du FPIC.

Il est cependant à noter que **ces résultats concernent uniquement l'impact du FPIC sur les PFIA par habitant**, or les prélèvements et les attributions dépendent également d'autres critères (revenu par habitant, EFA), qui peuvent au demeurant contribuer à rendre compte de ces effets contre-péréquisiteurs ou sur-péréquisiteurs.

B. BIEN QUE CRITIQUES D'UN PRÉLÈVEMENT JUGÉ EXCESSIF, LES TERRITOIRES LES PLUS FORTEMENT CONTRIBUTEURS NE VONT PAS JUSQU'À REMETTRE EN CAUSE LE PRINCIPE DU FPIC

De façon attendue, les principales critiques du FPIC émanent des territoires fortement contributeurs au FPIC.

Les cas de certains **territoires touristiques de montagne**, ou encore **de certains ensembles intercommunaux Île-de-France (cf. annexe)**, sont à cet égard les plus représentatifs : aussi, sept départements ne comptent que

¹ Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau d'inégalité pour une variable (ici le PFIA) et sur une population donnée (ici les EI). Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême). Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

des contributeurs nets au FPIC en 2020¹ et les deux seuls territoires bénéficiant de la mesure du plafonnement des prélèvements à 14 % de leurs ressources fiscales agrégées sont franciliens : l'établissement public territorial Paris-Ouest la Défense et Paris.

Pour cette raison, les rapporteurs spéciaux ont d'ailleurs tenu à auditionner des acteurs de ces territoires dans le cadre de leurs travaux.

En première analyse, la contribution rapportée au RFA, quoiqu'élevée, semble soutenable dans ces territoires (environ 4 % dans la Métropole du Grand Paris, environ 5 % dans les Hauts-de-Seine). En outre, les territoires touristiques de montagne bénéficient de recettes fiscales supplémentaires non prises en compte dans le cadre du FPIC, comme la taxe de séjour ou la taxe sur les remontées mécaniques.

Il ne s'agit pas de nier que certains territoires de montagne ne peuvent pas également faire face à des problématiques financières réelles liées à leur activité touristique (entretien des équipements, frais de déneigement, contribution à l'Office du tourisme, logement de gendarmes lors de la saison touristique *etc.*). **Les rapporteurs spéciaux considèrent néanmoins qu'un allègement de leur contribution au FPIC, qui reste justifiée par leur richesse fiscale relative, ne constitue pas la réponse adaptée à ces enjeux sectoriels.** Le soutien de l'État doit davantage passer par un renforcement du soutien financier et en ingénierie à l'investissement dans les territoires qui en ont le plus besoin, notamment pour assurer la transition écologique de leur activité touristique.

Néanmoins, les auditions conduites ont mis en évidence le fait que ces territoires, sans jamais contester pour autant le principe du FPIC, jugent que la péréquation horizontale nationale atteint sa limite en termes de prélèvements. Aussi, toute proposition de relèvement du *quantum* de ressources mises en répartition ou du seuil de plafonnement ne saurait être envisagée qu'avec la plus grande prudence.

¹ Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Yvelines, Territoire de Belfort, Haute-Savoie, Savoie.

DEUXIÈME PARTIE PROPOSITIONS POUR UN FPIC PLUS PROCHE DES RÉALITÉS LOCALES

I. SI L'HEURE N'EST PAS AU « GRAND SOIR » DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE AU SEIN DU BLOC COMMUNAL, QUELQUES PERSPECTIVES PEUVENT NÉANMOINS ÊTRE ESQUISSÉES

A. UN CONTEXTE PEU PROPICE À UNE REMISE À PLAT DES CRITÈRES DU FPIC

1. Les paramètres existants du FPIC ne provoquent pas de dysfonctionnements tels qu'ils justifieraient d'urgence une réforme d'ampleur

Lors de leurs travaux, les rapporteurs spéciaux n'ont pas manqué d'être surpris par la **difficulté des administrations à apporter une justification technique précise et documentée des différents paramètres utilisés dans le cadre du FPIC.**

À titre d'exemple, le choix de fixer le seuil d'éligibilité au prélèvement à 0,9 fois le PFIA par habitant moyen national, conduisant ainsi à faire contribuer des EI plus pauvres que la moyenne, est parfois critiqué pour cette raison. Aucune donnée n'est venue éclairer le choix de ce seuil précis, qui semble avant tout fixé dans le but d'éviter une trop forte concentration du prélèvement.

De même, les bornes du coefficient logarithmique appliqué à la population prise en compte pour le calcul du PFIA par habitant variant de 1 à 2 entre 7 500 et 500 000 habitants n'a pas fait l'objet d'une justification économétrique, comme ce fut le cas pour à l'introduction d'un coefficient de même nature dans le calcul de la dotation forfaitaire de la DGF en 2004.

Pour autant, force est de constater que le système actuel ne se caractérise par aucun dysfonctionnement massif et caractérisé qui justifierait une réforme d'ampleur à mettre en œuvre de façon urgente, en dépit des contraintes conjoncturelles qui seront évoquées *infra*.

2. Un contexte incertain, marqué par la crise sanitaire et la réforme des indicateurs financiers

De l'aveu de l'ensemble des acteurs auditionnés par les rapporteurs spéciaux, **le moment n'est guère propice à une réforme des paramètres du FPIC compte tenu des incertitudes qui caractérisent le contexte actuel.**

a) Un contexte de faible dynamisme des ressources réelles de fonctionnement suite à la crise sanitaire

Les rapporteurs spéciaux rappellent en effet que toute réforme du FPIC, comme celle de tout dispositif de péréquation horizontale, doit être abordée avec la plus grande prudence, dans la mesure où, l'enveloppe étant fermée, chaque évolution de paramètre entraîne des gagnants et des perdants. Pour qu'une réforme ne se traduise pas par des pertes sèches pour les collectivités locales, il faut logiquement que deux conditions cumulatives soient réunies : d'une part, que le montant mis en répartition (aujourd'hui fixé à 1 milliard d'euros) du fonds augmente et, d'autre part, que les recettes des collectivités territoriales du bloc communal soient dynamiques.

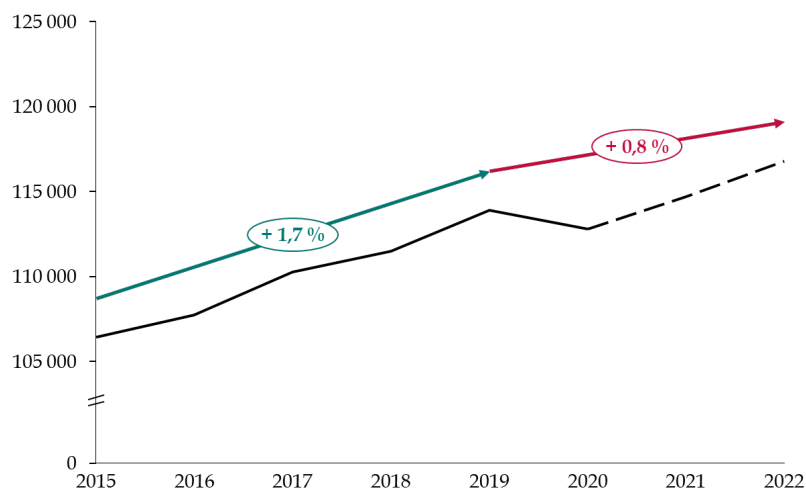
Or, la crise sanitaire a temporairement interrompu le dynamisme des recettes réelles de fonctionnement du bloc communal qui avait été constaté lors des années précédentes. Selon les données du député Jean-René Cazeneuve¹, la dynamique observée sur la période 2015-2019 (+ 1,8 % de croissance moyenne annuelle) connaîtrait un fort coup d'arrêt en 2020 (- 1 %).

Malgré la reprise, la dynamique sur la période 2019-2022 resterait inférieure (+ 0,8 % de croissance moyenne annuelle) à celle constatée avant crise. Les effets de la crise continueront d'ailleurs même à se faire sentir en 2022 sur certaines recettes, avec notamment une baisse anticipée du produit des recettes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) comprise entre - 2 % et - 6 %, toujours selon les estimations du député Jean-René Cazeneuve.

¹ Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales, actualisé par le Baromètre n°5 au 30 juin 2021.*

Évolution des recettes réelles de fonctionnement du bloc communal entre 2014 et 2020 et projections jusqu'à 2022

(en millions d'euros)



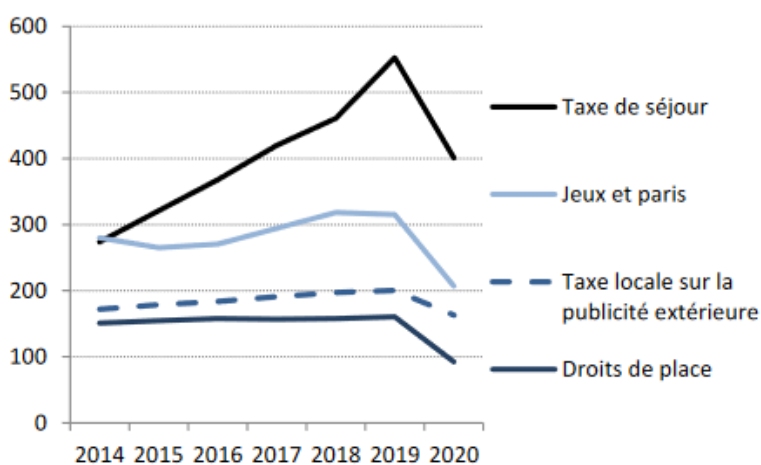
Note : en pointillés : projections.

Source : Commission des finances du Sénat, d'après les données et projections du député Jean-René Cazeneuve

L'impact de la crise a par ailleurs été particulièrement brutal pour les territoires touristiques, parmi lesquels les territoires de montagne fortement contributeurs, dont les recettes spécifiques, notamment la taxe de séjour, ont chuté.

Évolution des recettes spécifiques aux territoires touristiques entre 2014 et 2020

(en millions d'euros)



Source : DGCL, Bulletin d'informations statistiques n° 153

b) Un contexte marqué par la réforme des indicateurs financiers découlant de la suppression de la taxe d'habitation

La réforme de la fiscalité directe locale introduite par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020¹ a prévu, dans le cadre de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) entre 2018 et 2023, la mise en place d'un nouveau panier de ressources pour les collectivités territoriales qui cesseront de percevoir cette taxe à compter de 2021. Dans le but d'assurer une compensation « à l'euro près », il est notamment prévu que la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) soit versées aux communes de façon à ce que celles-ci, grâce à l'application d'un coefficient correcteur, perçoivent un montant équivalent au produit de la THRP perdu. Les EPCI et les départements se voient quant à eux compensés par le transfert d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Cette réforme a des incidences importantes sur les indicateurs financiers utilisés pour le FPIC, en particulier sur le potentiel fiscal (et donc sur le PFA et le PFIA), ainsi que sur l'effort fiscal (et donc sur l'EFA). En effet, la réforme revient à substituer des produits potentiels sur lesquels les collectivités territoriales disposent de pouvoirs de taux et d'assiette (la THRP, la TFB), par des produits réels (un montant de TFB corrigé par un coefficient, une fraction du produit de la TVA). En l'absence de réforme, le PFIA par habitant moyen connaîtrait selon les estimations de la DGCL une baisse d'environ 3 % en moyenne du fait du nouveau schéma de financement introduit en loi de finances initiale pour 2020. Celle-ci aurait été d'autant plus importante que l'EI est de petite taille (à l'exception de la ville de Paris qui constitue un cas particulier).

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Impact de la réforme de la fiscalité locale sur le PFIA moyen par habitant des ensembles intercommunaux en l'absence de toute révision des indicateurs

(en nombre d'habitants, en millions d'euros et en pourcentage)

Strates démographiques (en nombre d'habitants)	Nombre d'EI	PFIA/habitant moyen 2019 (en millions d'euros)	PFIA/habitant moyen 2019 <u>simulé</u> (en millions d'euros)	Évolution
Moins de 10 000	158	650,77	583,90	- 10,3 %
Entre 10 000 et 20 000	316	635,99	585,09	- 8,0 %
Entre 20 000 et 50 000	491	607,66	567,45	- 6,6 %
Entre 50 000 et 100 000	166	591,74	559,77	- 5,4 %
Entre 100 000 et 200 000	79	558,51	540,11	- 3,3 %
Entre 200 000 et 300 000	28	618,39	606,79	- 1,9 %
Plus de 300 000	35	639,6	654,60	+ 2,3 %
Plus de 2 000 000	1	1050,73	918,63	- 12,6 %
Total	1274	628,99	609,83	- 3,0 %

Source : DGCL

Afin que ces indicateurs continuent de refléter le plus fidèlement possible la richesse des communes et des ensembles intercommunaux suite à la modification de leur panier de ressources, **l'article 252 de la loi de finances initiale pour 2021¹**, dans la lignée des travaux du comité des finances locales (CFL), a prévu une réforme de leur calcul².

Cette réforme, bien que devant atténuer significativement les effets de la réforme de la fiscalité locale détaillés *supra*, n'est en elle-même pas neutre pour les communes et les ensembles intercommunaux, de sorte que ce même article a mis en place une « fraction de correction » visant à égaliser les variations induites par cette réforme. Cette fraction de correction sera néanmoins multipliée par un coefficient dégressif avec le temps jusqu'à devenir nul en 2028, ce qui signifie que **les dotations de péréquation horizontales et verticales seront bien affectées par la réforme dans les années à venir.**

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² Pour plus de détails, le lecteur peut se reporter au commentaire de l'article 58 du projet de loi de finances pour 2021 figurant dans le [rapport spécial](#) de MM. Charles Guené et Claude Raynal relatif à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », annexe n° 26 au tome III du rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Jean-François Husson fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2021.

Dégressivité du coefficient appliqué à la fraction de correction de la réforme des indicateurs financiers des communes et ensembles intercommunaux

Année	Coefficient appliqué à la fraction de correction
2022	1
2023	0,9
2024	0,8
2025	0,6
2026	0,4
2027	0,2
2028	0

Source : commission des finances du Sénat

La réforme du mode de calcul des indicateurs financiers est toujours en cours, puisque l'article 47 du projet de loi de finances pour 2022, en cours d'examen au Parlement, prévoit d'intégrer de nouvelles ressources pour le calcul du potentiel fiscal (et donc du PFA et du PFIA) et une réforme substantielle du mode de calcul de l'effort fiscal (et donc de l'EFA).

Les rapporteurs spéciaux, de même que les associations d'élus auditionnées, considèrent que cette instabilité normative, et le manque de visibilité financière pour les collectivités territoriales qui en découle, plaide pour une stabilité des règles du FPIC.

Ce contexte invite toutefois à renforcer les mécanismes de garantie, afin de donner plus de visibilité aux élus et éviter les sorties brusques du FPIC.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que la réalisation de cet objectif pourrait comporter deux volets :

- un volet « administratif », en donnant aux préfetures l'instruction de repérer puis d'informer et le cas échéant d'accompagner les collectivités susceptibles de sortir du FPIC à horizon rapproché, afin que celles-ci puissent s'y préparer au mieux, et en prévoyant que l'application du mécanisme de garantie de sortie (ce qui n'est actuellement pas le cas) devrait apparaître distinctement dans les fiches de notifications FPIC annuelles et être clairement explicitée dans les courriers du préfet accompagnant ces fiches ;

- un volet « législatif », en réintroduisant un mécanisme de lissage sur plusieurs années de la garantie de sortie du FPIC. Il s'agit d'une demande forte exprimée par certaines associations d'élus.

Recommandation n° 1 : mieux informer et accompagner les communes et les EPCI concernant l'évolution de leur statut au regard du FPIC.

Recommandation n° 2 : prévoir un lissage sur plusieurs années du mécanisme de garantie de sortie du FPIC.

Il n'en reste pas moins que les critères nationaux du FPIC (seuils d'éligibilité au prélèvement ou au reversement, bornes du coefficient logarithmique appliqué à la population, régimes d'exonérations de prélèvement *etc.*) auront plus de 15 ans à la fin de la période de révision des indicateurs financiers. Les rapporteurs spéciaux considèrent donc qu'un travail doit s'engager à cet horizon pour les évaluer finement afin de s'assurer qu'ils conservent leur pertinence et envisager le cas échéant des ajustements de nature à permettre une redistribution plus efficace et plus juste des ressources.

Recommandation n° 10 : engager, à l'horizon de la fin de la réforme des indicateurs financiers, un travail d'évaluation globale des critères nationaux du FPIC.

B. SUR UN PLAN PLUS PROSPECTIF, LE CHANTIER DU RENFORCEMENT DES CRITÈRES DE CHARGES PRIS EN COMPTE DANS LE CADRE DU FPIC DOIT SE POURSUIVRE

1. Une prise en compte croissante des charges dans le système du FPIC, qui doit être confortée

Au cours de leurs différents travaux¹, les rapporteurs spéciaux ont plusieurs fois insisté sur l'importance de mieux prendre en compte les charges supportées par les collectivités territoriales dans les systèmes de péréquations verticales et horizontales, en parallèle de l'appréciation des ressources traduite par les indicateurs de potentiel fiscal et financier.

¹ Voir par exemple le [compte-rendu](#) de leur communication devant la commission des finances du 8 juillet 2020 sur la refonte de la péréquation.

Ils ont notamment eu l'occasion de s'intéresser au **cas des collectivités locales en Italie**, où le système de péréquation fonctionne selon une méthode originale, définie par une loi du 5 mai 2009 qui repose sur des indicateurs de « **besoins de financement standards** », qui doivent permettre de mesurer précisément le coût de fourniture d'un service public local dans chaque collectivité afin de répartir en conséquence les fonds de péréquation et de financer un « niveau essentiel » de service public.

Les rapporteurs spéciaux avaient certes relevé que la mise en œuvre de cette réforme était resté inaboutie plus de dix ans après son lancement « *compte tenu de sa complexité d'une part et de la nécessité d'autre part de définir constitutionnellement un niveau minimum de service public local* »¹. Ils n'en avaient pas moins considéré qu'**une telle appréciation différenciée des charges des territoires pouvait sembler « plus conforme aux réalités actuelles que la territorialisation des ressources et les seuls critères de population, mis en place il y a un demi-siècle et qui prévalent encore largement en France** ». Il convient cependant d'admettre que la mise en place d'un tel chantier en France, qui concernerait non seulement le FPIC mais l'ensemble des systèmes de péréquations verticales et horizontales et qui nécessiterait d'importants travaux techniques et de concertation sur l'ensemble du territoire², ne serait envisageable qu'à long terme.

La tendance constatée en France sur les dernières décennies est celle d'une montée en puissance des indicateurs de charge « traditionnels » dans les systèmes de péréquation. Le FPIC n'échappe pas à cette évolution. Le calcul du PFIA par habitant intègre une pondération en fonction de la population via l'application du coefficient logarithmique, et donc une certaine forme de prise en compte des charges. En outre, dès 2013, le critère de revenu moyen par habitant a ainsi été introduit pour le calcul de l'indice synthétique de prélèvement qui ne reposait initialement que sur l'indicateur de ressources qu'est le PFIA par habitant, comptant alors pour 20 %. Son poids dans la détermination de l'indice a ensuite été porté à 25 % à compter de 2014. En outre, comme indiqué *supra*, **la prise en compte des charges occupe une place prépondérante en matière d'attributions du FPIC**, puisque l'indice synthétique de reversement est composé pour 60 % du critère de charges qu'est le revenu moyen par habitant.

Ainsi, dans le souci d'une prise en compte accrue des charges au sein du FPIC, le mécanisme de reversement devrait pouvoir concerner la majorité des ensembles intercommunaux. C'est en théorie le cas puisque la loi pose que **60 % d'entre eux y sont éligibles**. Néanmoins, en pratique, la part d'EI bénéficiaires du FPIC est inférieure à ce pourcentage. En effet, le

¹ MM. Charles Guéné et Claude Raynal, [Rapport d'information](#) fait au nom de la commission des finances sur la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes, 20 novembre 2019.

² En Italie, la définition de ces indicateurs a été confiée à une société privée à capitaux publics, Soluzioni per il Sistema Economico (SOSE). Un travail considérable de recueil de données et de traitement avait été réalisé auprès de la quasi-totalité des collectivités.

mécanisme d'exclusion du reversement des EI éligibles dont l'effort fiscal agrégé (EFA) est inférieur à 1 conduit en pratique à en exclure certains des EI éligibles : en 2020, cela concernait 57 EI, de telle sorte qu'**en réalité seuls 55,5 % des EI étaient effectivement bénéficiaires du FPIC au titre de 2020**. Sans remettre en cause le principe légitime d'une prise en compte de l'EFA pour le bénéfice du FPIC, **un système alternatif pourrait être envisagé, où il serait posé que le FPIC soit effectivement attribué à 60 % du total des EI**. L'éligibilité resterait toutefois déterminée en fonction de l'indice synthétique de reversement et, d'emblée, du respect du critère d'EFA inférieur à 1.

Recommandation n° 3 : faire en sorte que 60 % du total des ensembles intercommunaux soient effectivement bénéficiaires du FPIC.

La prise en compte des charges des collectivités territoriales dans le cadre du FPIC reste relativement fruste, en se limitant à des critères de population et de revenu moyen par habitant.

Il existe par ailleurs un grand nombre de critères corrélés aux charges du territoire pouvant être utilisés dans le cadre de certains dispositifs ciblés intégrés à la dotation globale de fonctionnement (DGF) et qui ne sont pas pris en compte dans le cadre du FPIC, tels que : le nombre d'élèves scolarisés, le nombre de logements sociaux, la longueur de voirie, la superficie de la commune ou encore sa classification en zone de montagne, en zone touristique, en ville-centre ou bourg-centre *etc.*

Si l'utilisation de ces critères peut présenter un intérêt certain, **leur mise en place au niveau national dans le cadre d'un dispositif de péréquation horizontale se heurte à de nombreuses difficultés méthodologiques**, puisqu'il serait nécessaire, pour chaque nouveau critère :

- de s'assurer de l'existence d'une distorsion relative à ce critère entre les ensembles intercommunaux ;
- de parvenir à définir un indicateur objectif permettant d'assurer la comparabilité entre les ensembles intercommunaux au regard du nouveau critère ;
- de déterminer le niveau d'intégration de ce critère dans le calcul du FPIC (éligibilité, montant des versements, répartition interne *etc.*) ;
- de mesurer et de prévenir les éventuels effets de bord liés à l'intégration de ce critère.

Pour cette raison, les rapporteurs spéciaux considèrent que les perspectives d'innovation à brève échéance en matière d'appréciation des charges réelles des collectivités territoriales françaises à des fins de

péréquation résident à l'échelle locale davantage qu'au niveau national, comme cela sera développé *infra*.

2. La prise en compte des « charges de spatialité » : une piste à explorer

La prise en compte des charges liées à la population *via* l'utilisation d'un coefficient logarithmique est fortement critiquée par l'Association des maires ruraux de France (AMRF), dans la mesure où elle pénaliserait les territoires peu peuplés. **Sa suppression (ou même une révision de son calcul visant à en atténuer la portée)¹ constitue un sujet peu consensuel entre les élus locaux, dans la mesure où elle entraînerait un transfert important des territoires urbains vers les ruraux, ce qui n'est pas la vocation du FPIC.** Le Gouvernement a remis au Parlement en 2019 un rapport montrant qu'une suppression de ce coefficient entraînerait un fort resserrement du nombre d'EI contributeurs : en 2019, celui-ci serait passé de 643 à 276, soit seulement 21,8 % des EI, essentiellement les territoires urbains. Cela se traduirait mécaniquement par une très forte hausse du prélèvement supporté par ces territoires².

Dans le cadre de ce débat, et conformément à leur souci de mieux appréhender les charges réelles auxquelles font face les collectivités territoriales au sein du système de péréquation, **les rapporteurs spéciaux ont identifié la construction d'un indicateur de « charges de spatialité » dans le cadre du FPIC comme un axe de travail à privilégier.** Auditionnée sur ce point, la Banque postale a notamment envisagé plusieurs hypothèses de travail.

En premier lieu, on peut en effet supposer que les charges par habitant d'un ensemble intercommunal sont une fonction partiellement inverse de sa densité démographique : quelle que soit la population, en effet, les réseaux à entretenir et les distances à parcourir pour assurer le service public dans des conditions équitables peuvent être considérées en première analyse comme équivalentes pour deux ensembles de même superficie. **En conséquence, un indice de spatialité pourrait être conçu pour contrebalancer les effets du coefficient logarithmique qui est appliqué à la seule population.**

¹ La portée de ce coefficient pourrait être atténuée en faisant varier le « pas » de l'échelle logarithmique, par exemple en prévoyant une variation de 1 à 1,5 au lieu de 1 à 2 comme c'est actuellement le cas.

² Rapport du Gouvernement au Parlement en application de l'article 257 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 : « Historique et analyse des effets de l'introduction d'un coefficient logarithmique variant de 1 à 2 en fonction croissante de la population des communes et ensembles intercommunaux sur la répartition de la dotation forfaitaire des communes et du fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) ».

En second lieu, il est possible de s'interroger sur l'impact de l'homogénéité de la répartition de la population sur un territoire donné. Pour deux ensembles intercommunaux de même densité, on peut par exemple supposer qu'un ensemble composé de quatre communes également peuplées supporte théoriquement, du fait de la nécessité d'assurer le service public de façon rigoureusement identique, des charges supérieures à celles d'un ensemble composé d'une commune représentant la quasi-totalité de la population, les autres communes ne bénéficiant quant à elles que de dépenses résiduelles (absence d'équipements, taille critique non atteinte pour la majeure partie des compétences *etc.*). Ce paramètre pourrait ainsi également être appréhendé au travers **d'un indice spécifique d'hétérogénéité de la population qui viendrait corriger l'indice de densité envisagé précédemment**, calculé notamment sur la base de l'écart-type des populations communales de l'EI rapporté à la moyenne des populations communales.

La construction d'un tel indicateur de charges de spatialité viendrait contrebalancer, dans un sens favorable aux territoires peu denses, l'application du coefficient logarithmique. Elle pourrait ainsi constituer une alternative à la peu consensuelle question de sa suppression (ou même de sa révision).

Comme l'a indiqué la Banque postale aux rapporteurs spéciaux, la construction d'un tel indicateur suppose néanmoins au préalable la conduite d'une étude économétrique approfondie permettant d'évaluer précisément la corrélation entre, d'une part, la densité et la répartition de la population sur un territoire et, d'autre part, les charges supportées par l'ensemble intercommunal.

<p>Recommandation n° 4 : évaluer l'opportunité d'introduire un indicateur reflétant les « charges de spatialité » supportées par les ensembles intercommunaux parmi les critères du FPIC.</p>
--

II. FAIRE DU FPIC UN VÉRITABLE LEVIER DE LA SOLIDARITÉ TERRITORIALE

A. JUSQU'À PRÉSENT, LE FPIC N'A QUE TROP PEU ÉTÉ L'INSTRUMENT D'UNE RÉPARTITION DE LA RESSOURCE S'INSCRIVANT DANS UN RÉEL PROJET DE TERRITOIRE

1. Des modalités de répartitions alternatives encore peu utilisées

Pour les rapporteurs spéciaux, **il revient avant tout aux ensembles intercommunaux de se donner les moyens d'assurer leur solidarité financière interne.** La répartition du FPIC au sein des ensembles intercommunaux constitue ainsi le cadre pertinent pour renforcer le caractère péréquateur du dispositif et son ajustement aux réalités concrètes des charges supportées par les collectivités territoriales. C'est également par ce biais qu'il est possible, le cas échéant, de contribuer à résoudre le problème posé par la présence de « communes pauvres dans un ensemble riche » ou de « communes riches dans un ensemble pauvre ».

En effet, comme cela a été développé en première partie du présent rapport, **les ensembles intercommunaux disposent de la faculté de déterminer eux-mêmes les modalités de répartition du prélèvement ou du reversement au titre du FPIC au sein de leur territoire :**

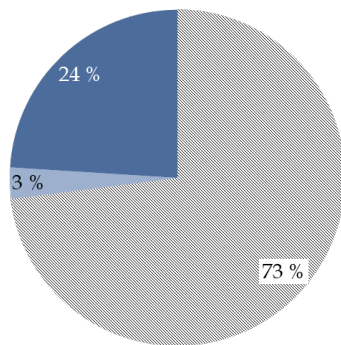
- soit en décidant à la majorité des deux-tiers une répartition « dérogatoire », permettant de moduler la répartition entre l'EPCI et les communes membres puis de fixer une liste de critères pour la détermination de la répartition entre les communes membres de la part du prélèvement ou du reversement qui leur revient ;

- soit en décidant à l'unanimité une répartition « libre », aussi bien pour ce qui concerne la répartition entre l'EPCI et les communes membres que pour la répartition entre les communes membres.

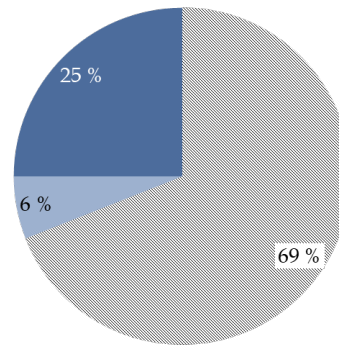
En 2020, moins du tiers des ensembles intercommunaux ont eu recours à de telles modalités de répartitions alternatives. En matière de prélèvement, seuls 27 % des EI ont opté pour une répartition dérogatoire (3 %) ou libre (24 %). En matière de reversement, 31 % d'entre eux ont opté pour une répartition dérogatoire (6 %) ou libre (25 %).

L'utilisation légèrement plus importante de ces modalités alternatives pour ce qui concerne le reversement semble indiquer qu'il est au demeurant plus facile pour les collectivités territoriales d'un territoire de s'accorder sur une clé de répartition alternative d'une ressource supplémentaire que sur la répartition d'une ressource prélevée.

Choix de répartition interne
du prélèvement en 2020



Choix de répartition interne
du reversement en 2020



■ Répartition de droit commun ■ Répartition dérogatoire ■ Répartition libre

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport du Gouvernement au Parlement relatif au FPIC, 2020

2. Des modalités de répartition du FPIC souvent peu innovantes

Parmi la minorité d'ensembles intercommunaux ayant adopté des modalités de répartitions alternatives, trop peu se sont réellement emparés du dispositif comme d'un levier de solidarité financière s'inscrivant dans un réel projet de territoire.

Un travail récent conduit par l'Observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL)¹ a par exemple montré que **le recours à des modalités alternatives de répartition se fait souvent avec l'objectif de déterminer les parts respectives de l'EPCI et des communes membres sans avoir recours en parallèle à des indicateurs spécifiques.** Les ensembles intercommunaux ont au contraire tendance à se reposer sur les indicateurs standards utilisés par l'administration au niveau national, qui revêtent à ce titre un caractère « rassurant ».

Certains ensembles intercommunaux utilisent également le reversement du FPIC pour accompagner des transferts de compétences au bloc communal, par exemple le financement d'un service mutualisé d'instruction du droit des sols. Si les rapporteurs spéciaux sont favorables à l'appropriation du FPIC par les territoires et n'ont pas vocation à remettre en cause les choix locaux, **force est de constater que le FPIC n'est, dans ces cas, pas véritablement pensé ni utilisé comme un outil de solidarité financière.**

Au contraire, certains ensembles intercommunaux auditionnés par les rapporteurs spéciaux ont fait état d'un dispositif original de répartition interne du FPIC, reposant sur une analyse financière et socio-économique de

¹ OFGL, « Les choix locaux en matière de redistribution des ressources », Cap sur... n° 8, octobre 2019.

leurs territoires. À titre d'exemple, Le Grand Périgueux a réparti l'attribution dont il bénéficie au titre du FPIC au moyen d'une clé de répartition se fondant sur des indicateurs de charges spécifiques : le nombre d'élèves par habitant, la part de logements sociaux dans la commune et la longueur de voirie. Valenciennes Métropole tient quant à elle compte du poids des dépenses de fonctionnement dans le budget de la commune par rapport à la moyenne du territoire sur une période de référence pour apprécier les charges spécifiques auxquelles celles-ci fait face. Si l'analyse conduite sur ce point par les rapporteurs n'est pas exhaustive, **il semblerait qu'il soit plus facile pour les grandes intercommunalités, qui disposent de plus de moyens et d'expertise, de mettre en place des modalités de répartitions internes du FPIC adaptées au territoire.**

De manière générale, l'une des faiblesses du FPIC est qu'il repose sur une appréciation agrégée de la richesse d'un territoire alors que les ensembles intercommunaux n'ont pas forcément mis en place de réelle stratégie financière au niveau communautaire. Des dispositifs tels que la dotation de solidarité communautaire (DSC) ou, pour les territoires urbains signataires d'un contrat de ville, les pactes financiers et fiscaux (PFF) constituent bien souvent des outils pour définir une telle stratégie dans les territoires qui les ont institués. Dans son étude précitée, l'OFGL montre que la DSC donne par ailleurs lieu à davantage d'innovations en matière d'indicateurs de charge.

La dotation de solidarité communautaire et les pactes financiers et fiscaux

L'article L. 5211-28-4 du CGCT prévoit que les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon sont tenues d'instituer au bénéfice de leurs communes membres une **dotation de solidarité communautaire (DSC)** visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre ces communes. L'institution d'une DSC est en revanche facultative pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Le montant de la dotation de solidarité communautaire est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Celle-ci est répartie librement par le conseil communautaire selon des critères tenant compte majoritairement de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI et de l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire.

Par ailleurs, EPCI signataires d'un contrat de ville sont tenus d'adopter, en concertation avec ses communes membres, un **pacte financier et fiscal (PFF)**. Aux termes du même article, le PFF a réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Il tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la DSC ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'EPCI échéant, les prélèvements ou reversements au titre du FPIC.

Source : commission des finances du Sénat

Pour les ensembles intercommunaux qui ont institué une DSC ou conclu un PFF, il convient ainsi d'inscrire le FPIC dans une réflexion stratégique globale sur les objectifs et sur les voies et moyens de leur solidarité financière interne par l'utilisation combinée de ces différents instruments.

Recommandation n° 5 : au sein des ensembles intercommunaux, inscrire le FPIC dans une réflexion stratégique globale sur les objectifs et les voies et moyens de leur solidarité financière interne.

B. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES MODALITÉS ALTERNATIVES DE RÉPARTITION INTERNE DU FPIC AU SEIN DES TERRITOIRES

Le développement des modalités alternatives de répartition interne du FPIC dans le but d'en faire un réel levier de solidarité territoriale, que les rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux, implique également de surmonter des obstacles de deux ordres :

- des obstacles d'ordres juridique et administratif appelant, dans la mesure du possible, un assouplissement de l'encadrement des modalités de répartition dérogatoires ;
- des obstacles d'ordre technique appelant un développement de l'expertise en la matière au niveau local.

1. Le difficile assouplissement de l'encadrement des modalités de répartition alternative du FPIC

a) L'assouplissement des procédures de répartition se heurte à des obstacles juridiques

De nombreux élus auditionnés ont souligné que **les critères de majorité renforcée voire d'unanimité pouvaient constituer des obstacles dirimants pour la mise en place de modalités de répartitions dérogatoires ou libres.**

Certains élus ont également relevé **le caractère très strict de l'encadrement de la répartition du FPIC entre l'EPCI et les communes membres dans le cadre de la répartition dérogatoire**, qui ne peut s'écarter de 30 % de la répartition de droit commun déterminée à partir du coefficient d'intégration fiscale (CIF). **Ces contraintes peuvent contribuer à expliquer la très faible utilisation des modalités de répartitions dérogatoires** (3 % des EI en matière de prélèvement et 6 % des EI en matière de reversement).

Néanmoins, **les marges de manœuvre en la matière paraissent juridiquement très limitées eu égard au principe de libre administration des collectivités territoriales** garanti par l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958. Il convient en effet d'admettre que les règles de répartition de droit commun doivent pouvoir continuer de jouer leur rôle de « filet de sécurité » pour les communes.

Dans un avis rendu public sur le sujet¹, le **Conseil d'État** a en effet rappelé que « *selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, telle qu'elle ressort notamment des décisions susvisées, si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations ou réduire leurs ressources, c'est à la condition que les mesures qu'il prend en ce sens répondent à des fins d'intérêt général, soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et leur portée et selon des critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi, qu'elles soient proportionnées à la réalisation de cet objectif et qu'elles ne soient pas d'une ampleur telle que la libre administration des collectivités concernées s'en trouverait entravée ou dénaturée.* »

Appliquant ce raisonnement aux règles de répartition interne du FPIC, le Conseil d'État a considéré qu' « *au regard des principes rappelés [ci-dessus] et des positions qu'il a lui-même prise lors de la création du FPIC et de l'examen de celle de ses modifications qui lui ont été soumises, le Conseil d'État (section des finances) estime difficile d'envisager un assouplissement significatif [de ces] règles, en particulier du plafond de 30 %. En effet, la possibilité de déroger localement aux critères légaux de répartition des prélèvements et versements effectués au titre de ce mécanisme national de péréquation des ressources communales et intercommunales doit nécessairement être strictement encadrée dans le cas où elle peut jouer nonobstant l'avis d'une commune concernée* ».

b) La possibilité d'assouplir le calendrier de notification du FPIC

Plusieurs élus d'ensembles intercommunaux auditionnés par les rapporteurs spéciaux ont par ailleurs souligné le caractère très contraint du délai dont ils disposent pour prendre une délibération tendant à la mise en place d'une modalité de répartition dérogatoire, fixé à deux mois à compter de la notification par les préfetures aux ensembles intercommunaux du montant qui leur sera prélevé ou reversé. Une telle délibération est d'autant plus difficile à adopter qu'en pratique cette notification a lieu à la fin du mois de juin ou au début du mois de juillet et que la période estivale se prête peu à un travail technique approfondi sur les modalités de répartition interne à adopter ou à la recherche d'un consensus politique sur ces modalités. Dans les faits, les ensembles intercommunaux ont donc tendance à reconduire par défaut les modalités de répartition de l'année précédente.

¹ Conseil d'État, section des finances, avis n° 391635, 12 juillet 2016.

Pour remédier à cette situation, **une piste pourrait consister à pérenniser le dispositif qui avait été mis en place en 2020, dans un contexte perturbé par la crise sanitaire et le report du second tour des élections municipales.** Le directeur général des collectivités locales, par une circulaire du 7 juillet 2020, avait en effet demandé aux préfets d'informer les ensembles intercommunaux sur le montant qui leur serait prélevé ou reversé dès que les données sont disponibles et de les interroger à cette occasion sur leurs souhaits de mettre en place une répartition interne dérogatoire ou libre. Le cas échéant, il est demandé aux préfets de retarder la notification officielle du montant prélevé ou reversé de façon à ce que celle-ci intervienne à une date compatible avec la mise en œuvre effective de cette répartition alternative.

Recommandation n° 6 : adapter au cas par cas le calendrier de notification du FPIC pour permettre aux ensembles intercommunaux souhaitant mettre en œuvre une répartition dérogatoire ou libre du FPIC de disposer du temps nécessaire pour le faire.

2. Favoriser la construction et la diffusion d'indicateurs adaptés aux réalités locales

Les rapporteurs spéciaux considèrent que conception d'un système pertinent et juste de répartition interne du FPIC suppose que les élus intercommunaux aient **la volonté politique de se donner eux-mêmes les moyens de disposer d'une réelle expertise financière et socio-économique de leur territoire.**

Cependant, il convient que les ensembles intercommunaux les moins bien dotés mais motivés par le projet d'améliorer l'efficacité de leur répartition interne puissent également solliciter un appui technique des services de l'État en la matière.

Recommandation n° 7 : encourager les ensembles intercommunaux à développer leur expertise financière et socio-économique aux fins de la définition d'un dispositif de répartition interne du FPIC adapté à leur territoire. Veiller à ce que les services de l'État puissent au besoin apporter un appui technique aux ensembles intercommunaux disposant de moyens plus limités mais souhaitant améliorer leur propre dispositif.

Favoriser le développement d'une telle expertise passe notamment par la **diffusion des bonnes pratiques** dans les territoires et **l'accessibilité des données financières pertinentes**.

Les élus auditionnés ont en effet regretté leur méconnaissance des modalités de répartition du FPIC mises en place dans les autres ensembles intercommunaux, qui pourraient pourtant constituer une source d'inspiration pour améliorer leur propre dispositif. Une base de données pourrait par exemple être instituée pour recenser les différents modèles de répartition existants.

Recommandation n° 8 : favoriser la diffusion des bonnes pratiques en matière de répartition interne du FPIC.

Enfin, toujours selon les élus auditionnés, **la transparence des données financières pertinentes pour permettre aux collectivités et opérateurs intéressés de travailler sur le FPIC et ainsi de concevoir des mécanismes de répartition efficaces pourrait être améliorée**. À titre d'exemple, une donnée aussi importante que le PFIA par habitant des ensembles intercommunaux n'est pas publiquement accessible.

Recommandation n° 9 : améliorer la transparence et l'accessibilité des données pertinentes pour la définition de modalités de répartitions internes du FPIC.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 octobre 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

M. Claude Raynal, président. – Nous terminons nos travaux par un contrôle budgétaire sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Je salue la présence de notre collègue Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Charles Guené, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Le FPIC est le premier et principal dispositif national de péréquation horizontale entre collectivités territoriales en France. Sa création en 2012 répondait à un besoin d'équité entre les territoires, né dans le sillage de la réforme de la taxe professionnelle en 2010. Je rappelle également qu'il répond à une exigence de péréquation posée par l'article 72-2 de notre Constitution. Depuis 2016, le montant du FPIC s'élève à 1 milliard d'euros.

La principale spécificité du dispositif est l'échelle à laquelle s'opère la redistribution des ressources. En effet, celle-ci n'est pas opérée entre les communes, mais entre les territoires. En pratique, cette notion de « territoire » est matérialisée par la création d'une catégorie nouvelle, l'ensemble intercommunal (EI), qui regroupe l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ses communes membres.

Ainsi, de nouveaux indicateurs financiers ont été institués pour servir de socle aux prélèvements et reversements s'opérant à l'échelle agrégée des territoires. La richesse d'un ensemble intercommunal est appréciée grâce au potentiel financier agrégé. La mesure de la pression fiscale opérée par les collectivités territoriales sur ce territoire est donnée par l'effort fiscal agrégé. La redistribution est opérée en deux temps. D'abord, au niveau national, les ensembles intercommunaux sont prélevés ou sont bénéficiaires du FPIC en fonction de critères de ressources agrégées et de charges. Ensuite, ce montant ainsi prélevé ou attribué à l'EI donne lieu à une nouvelle répartition : entre l'EPCI et les communes membres dans un premier temps, puis entre les communes membres pour la part qui leur revient.

Des modalités de droit commun encadrent cette répartition interne. Toutefois, les EI ont la faculté de déterminer eux-mêmes les modalités de répartition interne du FPIC, à condition qu'une délibération en ce sens ait été adoptée, selon les cas, à la majorité des deux tiers ou à l'unanimité.

M. Claude Raynal, président, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Le système du FPIC, que vient de vous présenter Charles Guené, suscite un certain nombre de critiques.

Tout d’abord, le moins que l’on puisse dire est que son fonctionnement complexe est bien souvent assez opaque pour les élus. Mais plus fondamentalement, certains reprochent au FPIC d’opérer une redistribution entre les ensembles intercommunaux, ce qui est pourtant au cœur de son principe, plutôt qu’entre les communes.

Ces critiques ont été portées à leur paroxysme lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2021 au Sénat, où certains collègues sont allés jusqu’à envisager sa pure et simple suppression, comme le sait Loïc Hervé...

C’est cet épisode qui nous a décidés, avec Charles Guené, à orienter cette année nos travaux de contrôle budgétaire sur le FPIC. Nous avons mené de nombreuses auditions, et avons ainsi eu l’occasion de nous entretenir avec des élus de territoires très différents : ruraux, urbains ou territoires de montagne. Nous avons également ouvert ces auditions à ceux d’entre vous qui nous avaient fait part de leur intérêt pour ces travaux.

Le constat que nous portons est clair : la suppression du FPIC n’est pas une demande des collectivités. Même les territoires très contributeurs, comme les territoires touristiques de montagne, qui sont très critiques à l’égard du FPIC et jugent leur prélèvement excessif, ne revendiquent pas pour autant une telle suppression.

On ne peut pas réellement dire non plus que la réforme du FPIC figure « en haut de la pile » des sujets prioritaires pour les associations d’élus. La réforme de la fiscalité locale au sens large constitue pour eux une préoccupation bien plus importante. Au contraire, tout en reconnaissant que le FPIC est imparfait, les associations d’élus semblent privilégier la stabilité sur ce front.

La plus grande humilité est en effet de mise avant de réformer les paramètres nationaux du FPIC, car, à enveloppe constante, toute modification entraîne mécaniquement des gagnants et des perdants.

Or, même si ces règles sont complexes et que leurs justifications ne sont pas toujours bien claires, force est de constater que le FPIC contribue malgré tout effectivement à réduire les inégalités de richesse entre territoires. Nous le documentons dans le rapport.

Nous n’avons pas observé de dysfonctionnement caractérisé du système qui justifierait sa remise à plat de façon urgente, à plus forte raison dans le contexte actuel marqué par les incertitudes liées aux conséquences de la crise sanitaire, d’une part, et de la réforme de la fiscalité locale, d’autre part.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Si nous avons entendu ce besoin de stabilité exprimé par les élus, nous formulons tout de même dans le rapport quelques propositions.

Tout d’abord, et toujours en réponse à ce souci de prévisibilité, nous proposons de renforcer les mécanismes de garanties existants pour les territoires qui perdent le bénéfice du prélèvement. L’opacité du système actuel conduit de nombreux territoires habituellement bénéficiaires à s’apercevoir « du jour au lendemain » qu’ils ne le sont plus.

Nos travaux nous ont également conduits à réfléchir sur un sujet qui nous intéresse depuis plusieurs années : la juste prise en compte par les systèmes de péréquation des charges réelles auxquelles font face les collectivités.

S’agissant du FPIC, la prise en compte des charges s’opère uniquement via la prise en compte de la population et du revenu moyen par habitant du territoire. Nous notons en passant que la prise en compte des charges occupe une place nettement plus importante pour le calcul du reversement au titre du FPIC que pour celui du prélèvement. C’est la raison pour laquelle nous formulons d’ailleurs une recommandation tendant à un ajustement marginal des règles du FPIC, pour faire en sorte que, conformément à l’esprit de la loi, 60 % des EI en soient effectivement bénéficiaires.

Il n’en reste pas moins que la prise en compte des charges par les critères du FPIC est à ce jour un peu fruste. En particulier, le mécanisme de pondération de la population, opérée par l’application d’un coefficient logarithmique, pénalise mécaniquement les territoires peu denses. Nous ne souhaitons pas remettre en cause ce mécanisme, car il permet effectivement d’assurer la comparabilité entre des territoires différents. Sa suppression conduirait à concentrer exagérément la charge du FPIC sur les territoires urbains.

Nous traçons cependant une perspective visant à contrebalancer ses effets dans un sens favorable aux ruraux en prenant en parallèle en compte les charges spécifiques auxquelles ils font face.

Nous proposons ainsi une piste de travail : la construction d’un indicateur des « charges de spatialité » qui caractérisent les territoires peu denses. Le postulat, qui devra être justifié finement par des études économétriques, est en effet que, quelle que soit la population, les réseaux à entretenir et les distances à parcourir pour assurer le service public dans des conditions équitables peuvent être considérés, en première analyse, comme équivalents pour deux ensembles de même superficie.

M. Claude Raynal, président, rapporteur spécial. – Le cœur de nos recommandations concerne la répartition interne du FPIC, qui a lieu au sein de chaque territoire. Nous considérons en effet que l’échelon intercommunal est aujourd’hui le plus pertinent pour apprécier la richesse d’un territoire.

Nous ne suivons donc pas les partisans d'un « FPIC communal », dont personne à ce jour n'est d'ailleurs capable de définir les concours précis.

Selon nous, il revient avant tout aux ensembles intercommunaux de se donner les moyens d'assurer leur solidarité financière interne. Or, jusqu'à présent, le FPIC n'a été que trop peu l'instrument d'une répartition de la ressource s'inscrivant dans un réel projet de territoire. En 2020, moins du tiers des ensembles intercommunaux ont eu recours à des modalités de répartitions internes dérogatoires ou libres. Il conviendrait pourtant d'inscrire le FPIC dans une réflexion stratégique globale sur leur solidarité financière interne, en particulier pour les EPCI ayant institué une dotation de solidarité communautaire ou ayant conclu un pacte financier et fiscal.

Développer le recours à des modalités de répartitions internes alternatives pertinentes et justes passe également par la levée de certains obstacles d'ordre administratif, mais aussi technique, que nous mettons en évidence. C'est la raison pour laquelle nous proposons un assouplissement des procédures de délibération sur la répartition du FPIC, dont le calendrier est très contraint.

Nous considérons en outre que les ensembles intercommunaux doivent développer leur expertise financière et socio-économique afin de définir un dispositif de répartition interne du FPIC adapté à leur territoire. Il faut également veiller à ce que les ensembles intercommunaux les moins bien dotés, mais motivés par le projet d'améliorer l'efficacité de leur répartition interne, puissent solliciter un appui technique renforcé des services de l'État en la matière.

Favoriser le développement d'une telle expertise passe également par la diffusion des bonnes pratiques dans les territoires et l'accessibilité des données pertinentes.

Cette communication appelle une suite. La révision en cours des indicateurs financiers suite à la suppression de la taxe d'habitation devra nous amener à nous interroger sur la pertinence des critères nationaux du FPIC : les seuils d'éligibilité, les bornes du coefficient logarithmique, les exonérations, *etc.* Mais il faut faire les choses dans l'ordre, en commençant par laisser aller jusqu'à son terme la réforme de la fiscalité locale. Ce travail devra être mené dès le début du prochain quinquennat. Voici donc les premiers éléments et pistes de réflexion que nous souhaitons vous donner sur ce dossier extrêmement complexe, que le PLF a eu le mérite de remettre en lumière.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Merci de m'accueillir sur ce sujet qui me tient à cœur et de m'avoir associé à vos travaux. Mon amendement, l'an dernier, visait à créer un électrochoc. En Haute-Savoie, toutes les communes sont contributrices au FPIC, même les communes pauvres, car elles appartiennent à des EPCI riches. Il convient donc de structurer le mécanisme au niveau de l'intercommunalité.

La question est celle de la soutenabilité de certains investissements que doivent réaliser les communes de montagne : ce ne sont pas les tableurs *Excel* de Bercy qui permettent de comprendre comment fonctionnent des « communes-entreprises », qui ont à gérer des services publics de remontées mécaniques ! Elles peuvent sembler riches en apparence, mais elles doivent réaliser des investissements importants et font face à des charges très lourdes liées à l'altitude, à l'entretien de la voirie, à l'explosion de la population à certaines périodes de l'année, *etc.*

Vous avez eu la délicatesse de m'associer à vos travaux dans le cadre d'un échange très intéressant avec des élus de Savoie et de Haute-Savoie qui ont pu vous décrire cette situation mieux encore que je ne le fais ce matin.

Enfin, il faudrait aussi se poser la question de l'utilisation du FPIC dans les territoires bénéficiaires. Les communes contributrices se demandent parfois à quoi il sert. Il ne serait pas inutile de montrer des exemples concrets de réalisations, cela rendrait le mécanisme plus acceptable.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il est ici question de la répartition d'une enveloppe de 1 milliard d'euros. Les critères sont complexes et les élus doivent travailler ensemble.

Le FPIC est la dernière strate d'un système de fiscalité locale composé de mécanismes sédimentés et composites : ceux qui n'en bénéficient pas se plaignent, ceux qui en profitent ne savent pas toujours pourquoi ! C'est tout le système qui mériterait d'être clarifié. Espérons que le prochain quinquennat en sera l'occasion.

La répartition des crédits du FPIC suscite de nombreux débats, voire des tensions entre élus. Les EPCI peuvent se doter d'un pacte financier et fiscal ou d'un pacte de gouvernance. La conférence des maires peut être un lieu de discussion. Mais les relations humaines sont ainsi faites que des blocages peuvent apparaître et perdurer. En outre, nombre d'intercommunalités ont été créées au forceps, de manière imposée et verticale, lors du quinquennat précédent.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Vous avez raison, il est temps de revoir notre fiscalité locale. Toutefois, il ne faut pas se focaliser sur le FPIC, qui est doté de 1 milliard d'euros, alors que le montant cumulé des différents dispositifs de péréquation verticale et horizontale s'élève à près de 13 milliards d'euros. Les dispositifs de péréquation verticale sont souvent alimentés par des prélèvements en amont sur l'enveloppe normée, dans des conditions opaques, sans que personne ne s'émeuve. La difficulté avec le FPIC est qu'il repose sur un prélèvement *a posteriori* sur les budgets des collectivités. L'attribution d'une part d'impôts nationaux permettrait d'opérer une péréquation verticale plus claire de manière plus simple.

Loïc Hervé, nous avons été attentifs à la situation particulière des communes de montagne. Les investissements, et leurs recettes liées, relèvent souvent des communes, alors que les charges sont mutualisées au sein de

l'intercommunalité. Cela contribue à expliquer le déséquilibre financier des communes. Nous proposons plutôt un soutien spécifique à l'investissement dans les zones de montagne, plutôt qu'une modification du FPIC. Nous sommes aussi d'accord sur le manque de visibilité du système. C'est pourquoi nous proposons de centraliser les données et diffuser les bonnes pratiques.

M. Claude Raynal, président, rapporteur spécial. – Si l'on attend que la réforme de la taxe d'habitation soit bouclée, il faudra attendre 2028. Nous devons donc travailler avec le Gouvernement pour régler la question du soutien à l'investissement avant cela.

Mme Christine Lavarde. – Il me semble que vous avez quelque peu oublié les 10 millions d'habitants de la région Île de France, où existe le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île de France (FSRIF), qui a une incidence directe sur les modalités de répartition du FPIC. La contribution au FSRIF vient en déduction de celle du FPIC, mais l'ensemble intercommunal ne voit pas pour autant sa contribution réduite. Certaines communes doivent ainsi payer la part correspondant à l'exonération des communes les plus riches de la métropole.

Les communes franciliennes peuvent sembler riches pour la France, mais elles ne le sont pas au regard de leur environnement. Lorsque ces communes ont payé leurs contributions au FPIC et au FSRIF, elles n'ont plus de marges de manœuvre pour financer leur fonctionnement et leurs investissements. En outre, la Métropole du Grand Paris percevra demain l'intégralité du dynamisme des recettes de fiscalité économique, mais les communes continueront à contribuer au FPIC. On continuera ainsi à prendre en compte des recettes qu'elles ne perçoivent plus, sans tenir compte du fait que la métropole réalise déjà une péréquation interne sur la base du dynamisme des recettes économiques. C'est donc une double péréquation pour les villes dynamiques, qui ne bénéficient plus du dynamisme de la fiscalité économique, tandis que les autres territoires toucheront le FPIC.

Enfin, je me réjouis que le ministère ait reconnu l'existence d'erreurs de calcul dans la contribution au FSRIF-FPIC à cause de la prise en compte de la dotation de compensation part salaire (CPS). Toutefois, il estime qu'il est difficile de procéder à des corrections législatives dans l'immédiat et que le traitement de cette question devra se faire dans le cadre d'une réforme plus globale.

M. Bernard Delcros. – Je remercie les rapporteurs d'avoir pris l'initiative de travailler sur ce sujet et de m'avoir invité à certaines réunions. Le FPIC est un outil de solidarité financière entre les territoires. Le Sénat, représentant des territoires, doit y être attaché. Le fonds devait être doté à l'origine de 1,2 milliard d'euros ; finalement, il l'a été de 1 milliard.

L'approche intercommunale, avec une double répartition ensuite entre les intercommunalités et les communes, me semble préférable pour évaluer les richesses. Cela permet de mieux mettre en œuvre la solidarité intercommunale. Ainsi, en Haute-Savoie, les intercommunalités sont riches et elles ont pris en charge la contribution des communes.

Vous avez raison, on ne peut pas faire une réforme globale, si on n'a pas d'aperçu sur les effets complets de la réforme de la fiscalité et des indicateurs financiers.

Les charges s'apprécient en fonction du nombre d'habitants, mais avec le coefficient logarithmique, plus les agglomérations sont peuplées, plus elles sont favorisées. On peut le comprendre, mais les charges peuvent aussi augmenter avec la superficie des EPCI. Je suis donc favorable à ce que, sans remettre en cause l'existence du coefficient logarithmique, même si l'on peut toujours modifier celui-ci, ces effets puissent être pondérés par un indicateur de spatialité.

Je soutiens la proposition visant à ce que l'application des mécanismes de garantie de sortie du FPIC soit bien notifiée aux collectivités territoriales et que leurs effets soient lissés dans le temps, afin de donner plus de visibilité aux élus et d'éviter les sorties brusques du dispositif. On peut s'inspirer du mécanisme mis en place pour la part cible de la dotation de solidarité rurale (DSR). Je ne peux enfin qu'être favorable à ce que 60 % des intercommunalités soient effectivement bénéficiaires du FPIC.

M. Marc Laménie. – La péréquation est un sujet très complexe. Nous sommes souvent saisis par des élus, et nous avons du mal à trouver des éléments de réponse. On se tourne vers les préfetures ou l'antenne locale de la direction générale des finances publiques, mais les services nous renvoient souvent vers Bercy. On manque d'interlocuteurs. Je partage les recommandations de nos rapporteurs. Pourriez-vous préciser la notion de coefficient de Gini ?

M. Didier Rambaud. – Ayant été président d'une intercommunalité, j'ai écouté avec attention ce rapport. Il est vrai que sur le terrain, nul n'y comprend plus rien, et que le mécanisme crée des tensions entre bénéficiaires et contributeurs. Parmi les recommandations, le lissage du mécanisme de sortie sur plusieurs années pourrait être très utile, à défaut d'une réforme rapide, notamment pour les intercommunalités issues des anciennes villes nouvelles qui ont à entretenir des équipements très lourds.

M. Claude Raynal, président, rapporteur spécial. – Notre collègue Alain Richard avait interrogé le Gouvernement à ce sujet l'an dernier.

M. Stéphane Sautarel. – La péréquation horizontale semble importante, mais il faut relativiser. Il ne faut pas que l'organisation de la solidarité au niveau des territoires, la péréquation horizontale, limite la solidarité nationale par le biais de la péréquation verticale. Soyons vigilants.

J'espère qu'une réforme globale de la fiscalité locale aura lieu après les élections présidentielles.

Je salue la recommandation n° 4 qui vise à instaurer un indicateur de charges de spatialité. Pourquoi ne pas s'inspirer du potentiel financier superficiaire : des charges comme la voirie communale sont indépendantes de la population et dépendent de la superficie. Le rapport ouvre des pistes prometteuses.

M. Dominique de Legge. – Merci à nos rapporteurs d'avoir étudié ce sujet, véritable serpent de mer depuis la suppression de la taxe professionnelle. La solidarité est toujours complexe : quand on reçoit, on ne reçoit jamais assez, et quand on contribue, on contribue toujours trop ! Je comprends la proposition visant à lisser la garantie de sortie du FPIC. Mais n'est-ce pas une manière de différer la réforme ?

Je trouve intéressante l'introduction d'un nouveau critère de spatialité, mais cela va-t-il dans le sens de la simplification ? Chaque année, on plaide pour une grande réforme, mais finalement rien ne bouge ; on se contente de bricolages à la marge, car au fond chacun est attaché au *statu quo*, nul ne voulant prendre le risque de recevoir moins que ce qu'il perçoit actuellement.

M. Christian Bilhac. – Je suis un fervent partisan du FPIC, créé par Nicolas Sarkozy mais négligé, étonnamment, par François Hollande. Plutôt qu'un nouveau critère reflétant les charges de spatialité, pourquoi ne pas supprimer tout simplement le coefficient logarithmique ? Ce serait plus simple. Et je ne comprends pas la logique de ce coefficient, dans la mesure où l'on ne cesse, depuis des années, de demander aux communes de se regrouper, en nous expliquant que plus les intercommunalités sont grosses, plus les économies d'échelle sont importantes...

Pourquoi ne pas avoir retenu de créer en parallèle un FPIC communal qui serait versé à la commune ? La DGCL possède toutes les données nécessaires. Le système actuel crée des injustices. Imaginez deux communes de même richesse : la commune située dans un territoire pauvre sera bénéficiaire du FPIC, alors qu'elle ne l'aurait pas été dans une intercommunalité riche. Des communes sont devenues contributrices en changeant d'intercommunalité, et inversement.

Vous soulignez la nécessité d'une répartition territoriale, mais il ne faudrait pas que l'appel à la solidarité locale devienne un vœu pieux. Après une phase d'incitations, la situation financière des intercommunalités s'est tendue. Il ne faudrait pas que le FPIC communal et intercommunal devienne peu à peu un FPIC simplement communal parce que les intercommunalités n'auront plus les moyens d'aider les communes. C'est pourquoi je suis favorable un FPIC à la fois communal et intercommunal.

Mme Isabelle Briquet. – Le FPIC crée un sentiment d’injustice entre communes : on trouve de petites communes qui sont contributrices et d’autres qui ont plus de ressources, mais qui sont bénéficiaires. Tout dépend de l’intercommunalité. Mais, même si le FPIC est décrié, le principe de la péréquation horizontale n’est pas remis en cause pour autant. Il convient donc de l’aménager. Les propositions formulées vont dans le bon sens. Je suis favorable à l’introduction d’un indicateur reflétant les charges de spatialité. On peut aussi encourager la mise en place de mécanismes dérogatoires de répartition. Actuellement, il faut l’unanimité des communes. Quelle majorité proposez-vous ?

M. Rémi Féraud. – On parle beaucoup des bénéficiaires, mais il ne faut pas oublier les contributeurs. La question de l’utilisation des crédits du FPIC n’est pas illégitime si l’on veut renforcer son acceptabilité. La ville de Paris contribue à hauteur de 200 millions d’euros au FPIC, en plus de sa contribution au FSRIF... L’accumulation des mécanismes s’avère très complexe et la question mériterait d’être revue.

Pourquoi proposez-vous que 60 % des ensembles intercommunaux soient bénéficiaires du FPIC ? Cela devrait correspondre à peu près à la situation actuelle. Cela signifie-t-il que le droit actuel n’est pas appliqué ?

M. Michel Canévet. – Je suis favorable à un lissage de la sortie du FPIC. Les critères du potentiel financier agrégé et de l’effort fiscal agrégé ne sont pas pertinents et doivent être modifiés. L’introduction d’un critère de spatialité serait positive ; il faudrait aussi tenir compte de la situation des communes entrepreneuriales, dans les zones de montagne ou littorales, par exemple. Leur situation apparaît souvent comme un facteur de richesse s’accompagne de charges importantes.

L’exclusion du bénéfice du FPIC des communes ayant un effort fiscal inférieur à 1 me semble pénalisante : il convient de conserver une certaine modération fiscale. Il n’est pas logique d’inciter les collectivités à augmenter les impôts.

Enfin, j’ai été président de la communauté de communes du Haut Pays Bigouden. Le FPIC a servi à financer le déploiement du très haut débit. Le fonds est utile pour l’aménagement du territoire.

M. Jean-Marie Mizzon. – Je ne peux que féliciter celui qui a eu l’idée du FPIC en 2012, qui permet de financer la solidarité sans rien coûter à celui qui a pris la décision ! Je suis favorable à l’introduction d’un indicateur de spatialité. Mais pourquoi ne proposez-vous pas la suppression des coefficients logarithmiques, qui sont arbitraires, et posent des problèmes similaires pour d’autres dotations, comme la DGF ?

M. Claude Raynal, président, rapporteur spécial. – Merci pour ces questions, qui montrent d’une certaine façon que nous avons eu raison de nous pencher sur le FPIC et, dans le prolongement du débat que nous avons eu l’an passé, de sérier les sujets. Nous consacrerons dans le rapport une

annexe à la situation francilienne. Rémi Féraud, je veux rappeler que la ville de Paris bénéficie du mécanisme de plafonnement à 14 % de ses ressources, sans lequel sa contribution serait encore supérieure...

Le cas des villes nouvelles est spécifique. Notre collègue Alain Richard avait fait des propositions, mais le gouvernement avait estimé qu'il était trop tard et qu'il fallait appliquer le droit commun. Il faudra reprendre la question dans le cadre d'une réforme globale.

Comme pour le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), les prélèvements et les reversements du FPIC apparaissent dans les budgets des communes. Lorsque le mécanisme a été mis en place, chacun comprenait bien la logique, mais, avec les changements d'équipes municipales, le dispositif devient moins lisible. Plusieurs maires considèrent que le FNGIR est une charge, oubliant que si l'on rétablissait le système de la taxe professionnelle, ils pourraient y perdre.

La suppression du coefficient logarithmique est une vieille demande. Il vise à compenser les différentiels de charges entre les communes liés à la population, des études économétriques précises ont été menées sur le sujet. On peut discuter indéfiniment de ses bornes, mais nul ne peut dire précisément à ce stade s'il faut, et, le cas échéant, comment, le modifier pour tenir compte de la réalité des charges. En tout cas, il semble dangereux de le supprimer...

M. Dominique de Legge. – Progressivement !

M. Claude Raynal, président, rapporteur spécial. – Soit. D'après les simulations réalisées sur le sujet, la suppression du coefficient logarithmique aurait, en 2019, fait passer le nombre de territoires contributeurs de 643 à 276 ! À enveloppe constante, les plus gros contributeurs, comme la ville de Paris, verraient donc leur contribution doubler ! C'est pourquoi nous proposons plutôt d'étudier les bornes du dispositif.

Certains plaident pour un FPIC communal, mais les transferts de compétences ne sont pas les mêmes selon les intercommunalités. Il faut donc régler la question à l'échelle du grand territoire pour tenir compte du taux d'intégration, des transferts et des charges mutualisées. Sinon, on risque de donner de l'argent aux communes qui n'exercent plus ces compétences. Qu'on l'approuve ou non, le mouvement intercommunal s'est réalisé et on ne peut pas l'ignorer. C'est pourquoi j'appelle à la plus grande prudence à l'égard des solutions radicales.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Il faudra attendre 2026 pour mesurer les effets de l'évolution des indices à la suite de la réforme des valeurs locatives des locaux d'habitation et 2028 pour ce qui est de la réforme de la taxe d'habitation.

La complexité du dispositif soulignée par Marc Laménie est réelle. Nous avons tenté d'exposer dans notre rapport les mécanismes de la façon la plus claire possible. Sur le terrain, l'administration doit faire œuvre de pédagogie auprès des élus. Pour répondre à la seconde question, le coefficient de Gini est l'indicateur communément utilisé par les économistes pour mesurer les inégalités de richesse. Nous appliquons ici cette méthode aux potentiels financiers agrégés des ensembles intercommunaux.

Pour répondre à Dominique De Legge, toute réforme d'importance de notre fiscalité appelle un lissage. Dans la pratique, les élus ne se réfèrent pas à un principe d'équité appréhendé au niveau national, mais à l'historique de leurs propres ressources, ce qui est parfaitement naturel. Sans lissage, je ne vois pas comment les collectivités pourraient s'en sortir. Le FNGIR, pour la taxe professionnelle, devait disparaître au bout de vingt ans, à raison de 5 % par an. C'est d'ailleurs le Sénat qui l'a refusé.

Il n'est pas évident d'utiliser pour le FPIC le critère de potentiel superficiaire existant pour la DSR, comme le suggère Stéphane Sautarel : s'il est logique que la DSR prévoit des critères adaptés aux territoires ruraux, le FPIC est en effet un dispositif national et ses critères doivent être adaptés à tous types de territoires. Je rappelle par ailleurs que les communes les plus pauvres éligibles à la DSR cible sont exonérées de prélèvement au titre du FPIC.

Le coefficient logarithmique n'est pas une idée idiote – à vrai dire, nous n'avons rien trouvé de mieux pour prendre en compte les charges inhérentes à la population. Il faut non pas s'en priver, mais le pondérer par l'indice de spatialité.

S'agissant de l'appréhension communale du FPIC, je rejoins ce qui a été dit par Claude Raynal : il faudrait être en mesure de neutraliser les différences de choix fiscaux entre EPCI, ce qui n'est pas possible. Je note en outre qu'il est plus aisé de régler les comparatifs de richesse entre 1 260 entités qu'entre 36 000. Il revient ensuite aux ensembles intercommunaux de répartir la charge ou le bénéfice du FPIC équitablement en leur sein.

Pour répondre à Isabelle Briquet, la mise en place d'une répartition interne dite « dérogatoire » exige une majorité des deux tiers et celle d'une répartition entièrement libre l'unanimité. Il est cependant délicat de modifier ces seuils de majorité : le Conseil d'État a formulé un avis très clair sur ce point, considérant que cela pourrait constituer une atteinte au principe constitutionnel de libre administration.

En principe, 60 % des ensembles intercommunaux sont éligibles au reversement. Cependant, compte tenu de l'exclusion des ensembles intercommunaux dont l'effort fiscal agrégé est inférieur à 1, il ne reste que 56 % de collectivités effectivement bénéficiaires. Ce que nous demandons, c'est d'inverser l'ordre d'application des critères pour que, sans remettre en

cause le critère d'effort fiscal agrégé, la part des ensembles intercommunaux bénéficiaires atteint effectivement 60 %. Cela n'aurait aucun impact sur les ensembles contributeurs, tout en rendant un plus grand nombre de collectivités éligibles à la redistribution.

M. Claude Raynal, président, rapporteur spécial. – Il s'agit pour nous de revenir à l'esprit de la loi.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – En conclusion je veux insister sur le fait que si le FPIC est très emblématique et nous fait beaucoup parler, il ne redistribue, chaque année, « que » 1 milliard d'euros entre les entités du bloc communal.

La commission a autorisé la publication de la communication de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

- M. Yohann MARCON, conseiller finances locales.

Direction générale des collectivités locales

- M. Arnaud MENGUY, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Faustin GADEN, chef du bureau des concours financiers ;
- M. Clément PETITIMBERT, rédacteur.

Préfecture d'Île-de-France

- M. Marc GUILLAUME, préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris ;
- M. Olivier ANDRÉ ; directeur des affaires juridiques.

Table ronde d'associations d'élus locaux

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)*
 - M. Franck DUVAL, directeur général adjoint des finances de Cherbourg-en-Cotentin ;
 - Mme Marie-Cécile GEORGES, responsable du département intercommunalité et territoires ;
 - M. Alexandre HUOT, conseiller finances du département intercommunalité et territoires ;
 - Mme Charlotte de FONTAINES, chargée des relations avec le Parlement.
- *Association des communautés de France (AdCF)*
 - Mme Claire DELPECH, responsable finances et fiscalité ;
 - Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.
- *France urbaine*
 - M. Anselmo JALABERT, chargé de mission finances locales ;
 - M. Franck CLAYES, délégué adjoint.

- *Association des maires ruraux de France (AMRF)*
 - M. Denis DURAND, maire de Bengy-sur-Craon et président de l'association des maires ruraux du Cher ;
 - M. Matis ALVES, chargé de mission.
- *Association des petites villes de France (APVF)*
 - M. Antoine HOMÉ, maire de Wittenheim, premier vice-président ;
 - Mme Emma CHENILLAT, conseiller finances et fiscalité locale, relance, réforme territoriale, logement, fonction publique territoriale.

Table ronde de communautés de communes et d'agglomérations

- *Communauté d'agglomérations de Valenciennes Métropole*
 - M. Joël SOIGNEUX, vice-président à l'administration générale et au pacte de Gouvernance ;
 - M. Patrice DUWOOZ, directeur finances, commande publique et juridique.
- *Communauté d'agglomérations du Grand Périgueux*
 - M. Jean-Pierre PASSERIEUX, vice-président chargé des finances ;
 - M. Laurent URDIALES, directeur général adjoint.
- *Communauté de communes de l'Ouest vosgien*
 - M. Simon LECLERC, président.
- *Communauté de communes de la Basse Zorn*
 - Mme Christiane WOLFHUGEL, vice-présidente en charge des finances.

Table ronde « territoires de montagne »

- *Association nationale des maires des stations de montagne*
 - M. Jean-Pierre ROUGEAUX, maire de Valloire et M. Claude JAY, maire des Belleville/Les Menuires/Val Thorens ;
 - M. Joël RETAILLEAU, directeur général.
- *Communauté d'agglomération Grand Chambéry*
 - M. Jean-Marc LEOUTRE, vice-président chargé des finances ;
 - Mme Cécile RIVOIRARD, directrice des finances.

- *Communauté de communes Cœur de Tarentaise*
 - M. Fabrice PANNEKOUCKE, maire de Moûtiers ;
 - M. Adrian POINTON, directeur général des services.
- *Communauté de communes Maurienne Galibier*
 - M. Alexandre ALBRIEUX, maire de Valmenier et vice-président chargé des finances de la communauté de communes.
- *Communauté d'agglomération Grand Annecy*
 - M. Denis DUPERTHUY, vice-président chargé des finances ;
 - M. Éric BÉCHET, directeur financier.
- *Communauté d'agglomération Annemasse*
 - M. Nouare KISMOUNE, directeur financier.

Observatoire des finances et de la gestion publiques locales (OFGL)

- M. Thomas ROUGIER, secrétaire général ;
- M. Samuel LERESTIF, chargé de mission.

La Banque Postale

- M. Luc-Alain VERVISCH, directeur des études de La Banque Postale collectivités ;
- Mme Priscilla COHEN, chargée d'études sur les relations financières entre les collectivités locales et l'État ;
- Mme Delphine de CHAISEMARTIN, directrice des affaires publiques.

ANNEXE : LE FPIC EN RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

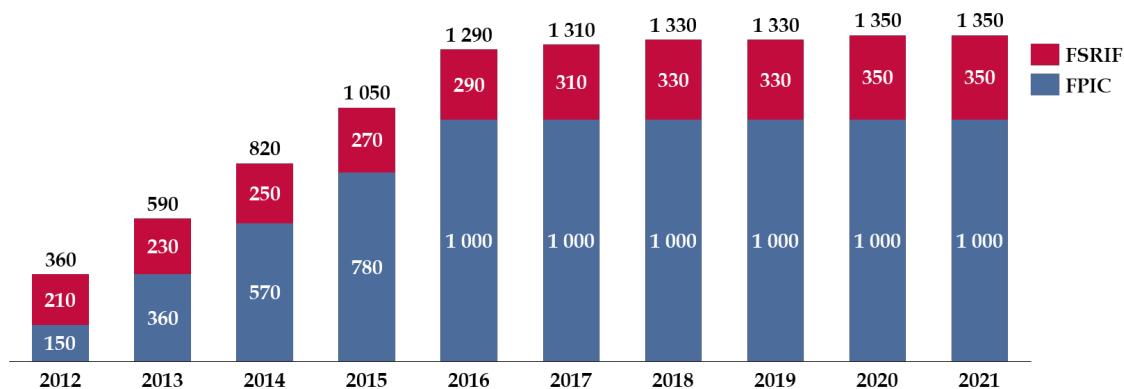
I. L'ARTICULATION NÉCESSAIRE DU FPIC AVEC LE FONDS DE SOLIDARITÉ DES COMMUNES DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE (FSRIF)

A. LE FSRIF : UN INSTRUMENT DE PÉRÉQUATION HORIZONTALE DOTÉ DE 350 MILLIONS D'EUROS

Le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) a été créé en 1991 en réponse au constat des écarts de richesses très importants sur ce territoire. Il est aujourd'hui régi par les articles L. 2531-12 à L. 2531-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Évolution des ressources du FPIC et du FSRIF depuis 2012

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Le FSRIF diffère du FPIC sur un point fondamental, puisque la répartition s'opère dans ce cadre au niveau des communes, y compris à l'intérieur de la métropole du grand Paris (MGP), et non des ensembles intercommunaux.

Il est par ailleurs à noter que **cette répartition est soumise à l'avis d'un comité d'élus de la région¹**.

Les modalités de fonctionnement du FSRIF sont pour le reste relativement proches de celles du FPIC.

En effet, sont éligibles à **une contribution au titre du FSRIF** les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant de la région. Le calcul du prélèvement se fonde, comme pour le FPIC, sur un indice synthétique reposant sur un critère de ressource fondé sur le potentiel financier (80 % de l'indice) et un critère de charges fondé sur le revenu moyen par habitant (20 % de l'indice). La contribution est plafonnée à 11 % des ressources réelles de fonctionnement des communes. Divers mécanismes d'exonérations² ou d'abattement³ sont en outre prévus.

Ensuite, sont éligibles à **un reversement au titre du FSRIF** les communes de plus de 5 000 habitants dont l'indice synthétique de référence est supérieur à la médiane régionale. Cet indice est composé :

- du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant de la région et celui de la commune (50 % de l'indice) ;

- du rapport entre la proportion de logements sociaux dans l'ensemble des logements de la commune et la proportion moyenne régionale (25 % de l'indice) ;

- du rapport entre le revenu moyen par habitant au niveau régional et communal (25 % de l'indice).

Comme pour le FPIC, on relève ainsi que les critères de charges occupent une place plus importante pour la détermination du reversement que pour celle du prélèvement. Afin de concentrer le bénéfice des attributions au titre du fonds sur les communes les plus en difficulté, un coefficient multiplicateur (allant de 4 à 0,5) est calculé en fonction du rang de la commune déterminé à partir du classement par ordre décroissant de

¹ Ce comité comprend : le président du conseil régional d'Île-de-France ; les présidents des conseils départementaux de la région d'Île-de-France ; le maire de Paris ; trois présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) élus par le collège des présidents d'EPCI de la région d'Île-de-France à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; treize maires élus par le collège des maires de la région d'Île-de-France à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

² Les communes contributrices au FSRIF et ayant été classées parmi les 150 premières communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) au sein de la strate démographique des communes de 10 000 habitants et plus au titre de l'année précédente bénéficient d'une exonération de contribution au FSRIF.

³ Les communes nouvellement contributrices au FSRIF bénéficient d'un abattement de 50 % la première année ; les communes dont la contribution spontanée est supérieure à 125 % du montant prélevé l'année précédente bénéficient d'un abattement de 50 % sur la différence entre le prélèvement spontané et le prélèvement de l'année précédente majoré de 25% ; en cas de progression des ressources du fonds, le montant supplémentaire prélevé sur une commune ne peut être supérieur à 50% de l'augmentation du fonds.

valeur des indices synthétiques des communes éligibles au reversement. Des mécanismes de garanties s'appliquent également¹.

En 2021 :

- 143 communes sont contributrices (dont 137 sont contributrices nettes) ;

- 186 communes sont bénéficiaires (dont 185 sont bénéficiaires nettes).

B. UNE ARTICULATION NÉCESSAIRE ENTRE LE FPIC ET LE FSRIF, QUI N'EST TOUTEFOIS PAS EXEMPTÉ DE LIMITES

Comme cela est rappelé dans le présent rapport, le FSRIF intervient à plusieurs niveaux dans le fonctionnement du FPIC :

- le potentiel financier agrégé (PFIA) des ensembles intercommunaux et communes isolées de la région d'Île-de-France est le cas échéant majoré ou minoré par les contributions ou les reversements au titre du FSRIF des communes du territoire ;

- le plafonnement du prélèvement de l'ensemble intercommunal à 14 % de ses ressources fiscales agrégées s'applique au cumul des prélèvements opérés aux titres du FPIC l'année considérée et du FSRIF l'année précédente ;

- les prélèvements au titre du FPIC des communes d'Île-de-France sont le cas échéant minorés de la contribution au titre du FSRIF l'année précédente. Cette dérogation n'est pas applicable aux communes de la métropole du Grand Paris (MGP).

Ce dispositif de déduction des contributions au titre du FSRIF de la contribution au titre du FPIC peut s'avérer problématique. En effet, cette déduction ne bénéficie qu'à la commune, sans modifier le montant dû par l'ensemble intercommunal, de telle sorte que c'est l'EPCI qui doit assumer la charge du « manque à gagner ». **En 2021, 101 communes sont concernées** par ce mécanisme de minoration. Pour 52 d'entre elles, l'application de ce mécanisme conduit même à une annulation de leur contribution de droit commun et à un report total de cette contribution au niveau de l'EPCI².

Le dispositif revêt donc un caractère anti-redistributif puisque les communes qui en bénéficient le plus sont les plus grosses contributrices au FSRIF, et partant les plus riches, et ce au détriment de l'EPCI, dont la richesse reflète celle de l'ensemble des communes membres. La

¹ Une commune éligible au reversement au titre du FSRIF et qui bénéficiait déjà d'un reversement en 2011 ne peut voir son attribution diminuer de plus de 10 % par rapport à 2011. En outre, toute commune qui devient inéligible perçoit 50 % du montant de l'attribution perçue l'année précédente.

² Source : DGCL, Note d'information du 5 juillet 2021 relative au fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) pour l'exercice 2021.

mobilisation des modalités de répartitions libres du FPIC - par ailleurs préconisée par le présent rapport - et qui est au demeurant encore insuffisante en Île-de-France (voir *infra*), se justifierait pleinement dans les territoires franciliens de façon à limiter au moins partiellement ces effets anti-redistributifs. Dans la pratique, il convient cependant d'admettre qu'il peut être difficile pour les communes les plus petites ou les moins riches, qui sont ainsi les plus susceptibles de pâtir du dispositif, de peser en ce sens sur les délibérations de l'intercommunalité. De telles évolutions supposent donc l'existence au niveau local d'une volonté politique partagée avec les communes les plus riches de renforcer la solidarité financière sur le territoire intercommunal.

II. LES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS CONTRIBUENT FORTEMENT AU FPIC, CE QUI SE JUSTIFIE PAR LEUR RICHESSE IMPORTANTE

Les ensembles intercommunaux de la métropole du Grand Paris (MGP) assument une part considérable du financement du FPIC.

À l'exception de l'établissement public territorial (EPT) Grand Paris - Grand Est¹, tous les territoires composant la métropole, soit 10 EPT et une commune isolée, sont contributeurs au titre du FPIC en 2020 et 8 d'entre eux (7 EPT et Paris) sont contributeurs nets. En particulier, tous les territoires des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne sont contributeurs nets.

Cela s'explique notamment par le fait que la MGP, qui représente environ 10 % de la population française, concentre une partie importante du PFIA national (environ 16,5 %) et que le revenu par habitant (20 947 euros) y est très supérieur à la moyenne nationale (15 082 euros). En 2020, le territoire de la MGP représente approximativement 35 % de la contribution nationale au titre du FPIC pour un montant total de 347 millions d'euros (et ne perçoit dans le même temps que 36,7 millions d'euros, soit 4 % du montant total reversé). Ce montant prélevé est cependant à relativiser dans la mesure où il ne représente en moyenne que 4 % des ressources fiscales agrégées (RFA) de ces territoires.

¹ Conformément à l'article L. 5219-8 du CGCT, le FPIC est réparti de manière dérogatoire au sein de la métropole du Grand Paris où les établissements publics territoriaux constituent les ensembles intercommunaux.

FPIC du territoire de la MGP par rapport à la France entière

(en millions d'euros et en pourcentage)

	PFIA	Revenu	Montant prélevé	Montant reversé
Territoire de la MGP	12,4	148,9	347,3	36,7
Part du territoire de la MGP / France entière	16 %	15 %	35 %	4 %

Source : Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au FPIC, 2020

Dans le détail :

- la **Ville de Paris** contribue à elle seule à hauteur de 183,2 millions d'euros ;

- les quatre établissements publics territoriaux des **Hauts-de-Seine** contribuent au FPIC à hauteur de 121 millions d'euros, ce qui représente 5,1 % de leurs RFA. Parmi eux, l'EPT Paris Ouest La Défense est celui qui contribue le plus avec un montant de prélèvement de 64,9 millions d'euros

- les trois EPT du département du **Val-de-Marne** contribuent au titre du FPIC à hauteur de 28,1 millions d'euros en 2020. Le prélèvement net moyen représente 1,6 % de leurs RFA.

Les deux seuls territoires concernées par le mécanisme de plafonnement de la contribution cumulée aux titres du FPIC et du FSRIF se trouvent au sein de la MGP : la Ville de Paris et l'EPT Paris Ouest La Défense. En 2020, le coût global du dispositif plafonnement, correspondant à la différence entre le montant de prélèvement spontané de ces deux territoires et le montant finalement acquitté par eux, est de **41,4 millions d'euros.**

Il est par ailleurs à noter que, conformément à l'article L. 5219-8 du CGCT, la répartition interne du FPIC dans les EPT s'opère selon des modalités dérogatoires traduisant les particularités du schéma de financement de la MGP, qui se caractérise par des flux financiers croisés multiples et largement gelées depuis 2015, faute d'évolution du schéma institutionnel.

III. LE RECOURS À DES MODALITÉS DE RÉPARTITIONS INTERNES LIBRES EST ENCORE LIMITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

La répartition interne du FPIC a constitué un point d'intérêt majeur pour les rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs travaux. Or, force est de constater que l'utilisation des modalités de répartitions libres est encore limitée en Île-de-France. Peu de ces ensembles intercommunaux ne se sont emparés de cet outil comme d'un réel levier de solidarité communautaire tenant compte des charges réelles supportées par les communes et les EPCI.

Ainsi, d'après les informations transmises aux rapporteurs spéciaux, l'intégralité des ensembles intercommunaux de **Seine-Saint-Denis** et du **Val-de-Marne** ont opté pour une répartition selon les modalités de droit commun en 2020.

La situation est plus contrastée pour les autres départements. À titre d'exemple, si cinq des dix ensembles intercommunaux du département des **Yvelines** ont opté pour une répartition libre en 2020, cela s'est fait soit au profit d'une simplification par rapport au droit commun (deux EI ont fait le choix d'un prélèvement supporté intégralement par l'EPCI et un EI a fait le choix d'une prise en charge à 2/3 par l'EPCI et à 1/3 par les communes), soit au profit d'une répartition ne faisant pas appel aux critères de charges (un EI a fait le choix d'une prise en charge du prélèvement à 15 % par l'EPCI, le solde étant réparti entre les communes au prorata de leurs potentiels financiers), soit au profit d'une reconduction à l'identique du prélèvement supporté par les communes en 2019, le reste étant supporté par l'EPCI.

En **Seine-et-Marne** également, deux ensembles intercommunaux ont fait le choix d'une répartition dérogatoire libre.

Dans les **Hauts-de-Seine**, deux ensembles intercommunaux ont fait le choix d'une répartition dérogatoire libre, dont un ayant fait appel à un critère relativement innovant : celui de l'excédent de la section de fonctionnement du compte administratif de l'année N-1 de ses communes.