

Rencontres territoriales des finances locales 2014

16 janvier 2014 – CIG Première Couronne - Pantin

QUAND LES TALENTS GRANDISSENT, LES COLLECTIVITÉS PROGRESSENT

Atelier : la péréquation des ressources financières et l'autonomie financière

François Jarry
Administrateur territorial Communauté urbaine de Bordeaux
Pôle finances
Direction ressources et ingénierie financière

Rencontres territoriales des finances locales 2014
16 janvier 2014 – CIG Première Couronne - Pantin



le cnfpt
QUAND LES TALENTS GRANDISSENT, LES COLLECTIVITÉS PROGRESSENT

Des thèmes de réflexions/discussions

Le droit,

- La Constitution,
- L'égalité des territoires,
- L'idée de péréquation,
- Les péréquations,
- …

Les finances publiques,

- L'origine de la péréquation,
- La péréquation horizontale, nuances de vocabulaire,
- La péréquation horizontale, un nouvel outil de régulation des finances locales ?

Quel avenir ?

- Réforme de la DGF ?
- Un nouveau panier fiscal ?

L’autonomie financière…

Rencontres territoriales des finances locales 2014
16 janvier 2014 – CIG Première Couronne - Pantin



le cnfpt

QUAND LES TALENTS GRANDISSENT, LES COLLECTIVITÉS PROGRESSENT

Les fondements

Constitution du 4 octobre 1958

- **Article 72 :**
  - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.
  - Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.
  - Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.
  - Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.
  - Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.
  - Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.
- **Article 72-2 :**
  - Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.
  - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.
  - Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.
  - Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.
  - La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- **Art. 13.** Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.
- **Art. 14.** Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Les questions de vocabulaire…

Autonomie financière, fiscale ?

Autonomie par groupe de collectivités, individuelle ?

Péréquation et égalité entre les territoires ?

La péréquation de l’Etat depuis son origine



QUAND LES TALENTS GRANDISSENT, LES COLLECTIVITÉS PROGRESSENT

Rencontres territoriales des finances locales 2014
16 janvier 2014 – CIG Première Couronne - Pantin

La transformation de produits fiscaux locaux en concours financiers de l'Etat

✓**1968** l'Etat intègre dans le champ de la TVA la taxe locale sur le chiffre d'affaires, pour compenser 85% de la taxe sur les salaires sont affectés aux territoires ;
✓Ca ne dure pas… Institution du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) ;
✓Cette compensation était trop dynamique car indexée sur l'évolution des salaires, d'où création de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;

✓**Jusqu'en 1990** l'enveloppe est indexée sur l'évolution du produit net de TVA, elle est composée d'une part forfaitaire (substrat du VRTS) qui a vocation à diminuer pour sur alimenter la deuxième part de péréquation (du vertical à l'horizontal) dont le critère est le potentiel fiscal pondéré par l'effort fiscal ;
✓Entre temps, **une réforme avec la Loi du 19 novembre 1985** dont la mise en œuvre est progressive jusqu'en 1990, avec :
✓Une dotation de base (40%) proportionnelle à la démographie,
✓Une dotation de péréquation (37,5%) avec une part fondée sur le potentiel fiscal et l'effort fiscal (30%) et une part répartie selon le niveau du revenu par habitant,
✓Une dotation de compensation (22,5%) répartie sur la base de critères de charges, enfants scolarisés, linéaire de voirie, logements sociaux.

✓Puis une nouvelle réforme avec la Loi du 31 décembre 1993 :
- ➢La fusion des trois composantes précédentes aboutit à une seule dotation forfaitaire.

✓Le régime introduit en deux temps par la réforme de 2004-2005 :
- ✓En 2004 la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle intègre la DGF,
- ✓En 2005, de nouveau plusieurs parts :
  - ➢La dotation de base, fonction de la population,
  - ➢La dotation superficiaire,
  - ➢La dotation compensations, part salaires et DCTP,
  - ➢Le complément de garantie, destiné à neutraliser financièrement la transition entre les dispositifs.

Les dotations de la péréquation « verticale »…

La dotation nationale de péréquation (DNP) ;

- Instituée en 2004, elle est composée d'une part principale dont le critère est la faiblesse relative du potentiel financier, d'une part « majoration » initialement répartie en fonction de la faiblesse de la localisation de la taxe professionnelle, maintenant selon la cotisation foncière des entreprises (CFE).

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ;

- Créée par la Loi du 13 mai 1991, elle est principalement destinée aux communes de plus de 10.000 habitants, elle est fonction de la faiblesse du potentiel fiscal pondéré par l'effort fiscal, de la situation de la commune au regard des revenus par habitant, des logements sociaux, des aides personnalisées au logement (APL). Depuis 2009, la dynamique est « ciblée » sur les communes les plus défavorisées.

La dotation de solidarité rurale (DSR).

- Créée dans le cadre de la réforme DGF de 1993, elle est destinée aux communes de moins de 10.000 habitants. Elle est composée :
    - D'une fraction bourg centre,
    - D'une fraction péréquation avec quatre parts :
        - Potentiel financier,
        - Longueur de voirie,
        - Population de moins de 16 ans,
        - Potentiel financier superficiaire.

La péréquation « horizontale »



QUAND LES TALENTS GRANDISSENT, LES COLLECTIVITÉS PROGRESSENT

Rencontres territoriales des finances locales 2014
16 janvier 2014 – CIG Première Couronne - Pantin

Trois dimensions dans la péréquation ?

La péréquation verticale,

Horizontale,

De « proximité »,

Trois dimensions dissociées ?

FPIC, FSRIF, DMTO, CVAE, la péréquation « Robin des bois » ?



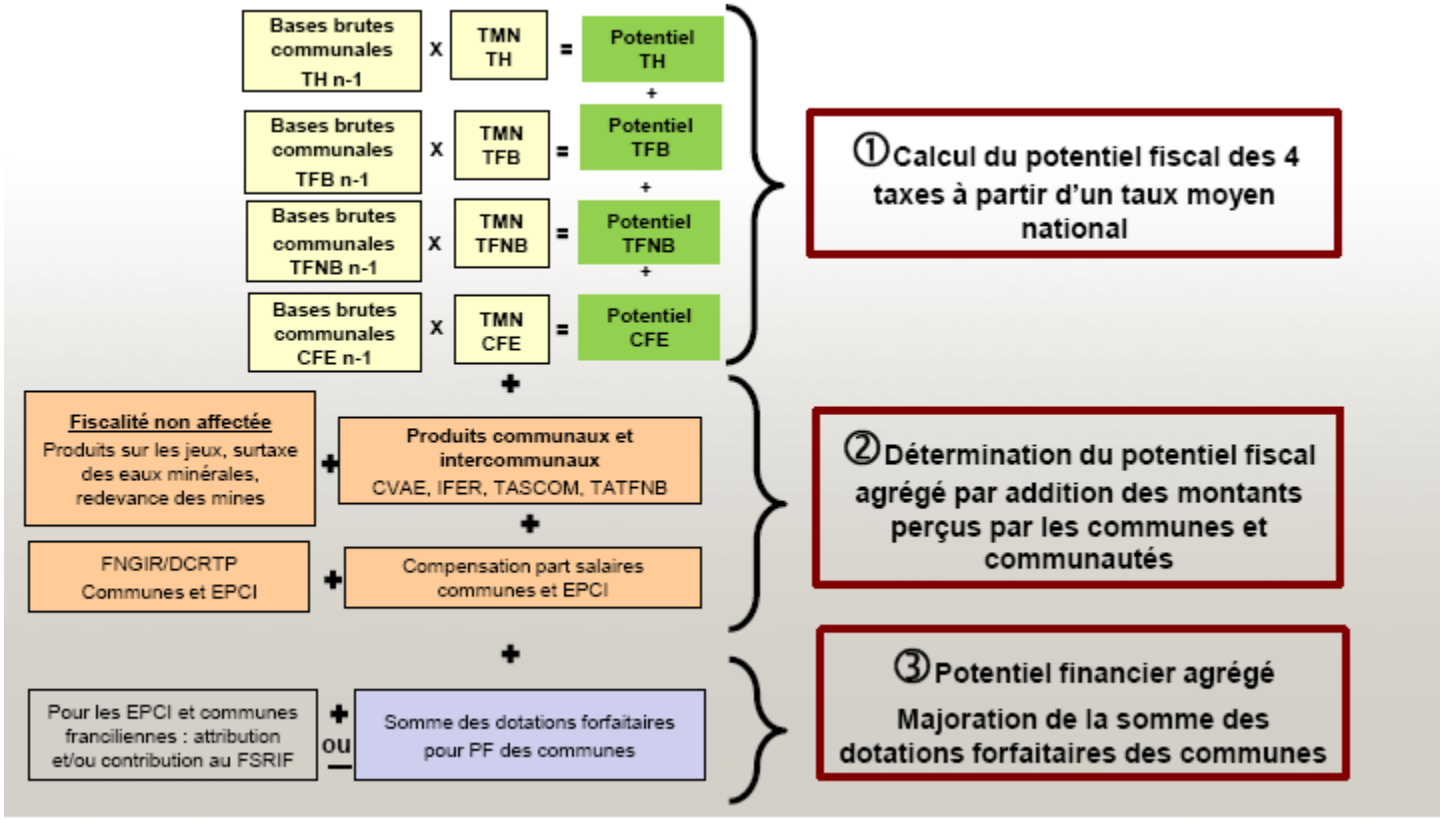
Rencontres territoriales des finances locales 2014
16 janvier 2014 – CIG Première Couronne - Pantin

La péréquation « horizontale » du bloc communal

Rencontres territoriales des finances locales 2014
16 janvier 2014 – CIG Première Couronne - Pantin



Le potentiel financier agrégé, le nouvel indicateur de richesse/pauvreté des territoires…



Le FPIC, mode d'emploi, modèle PLF 2014

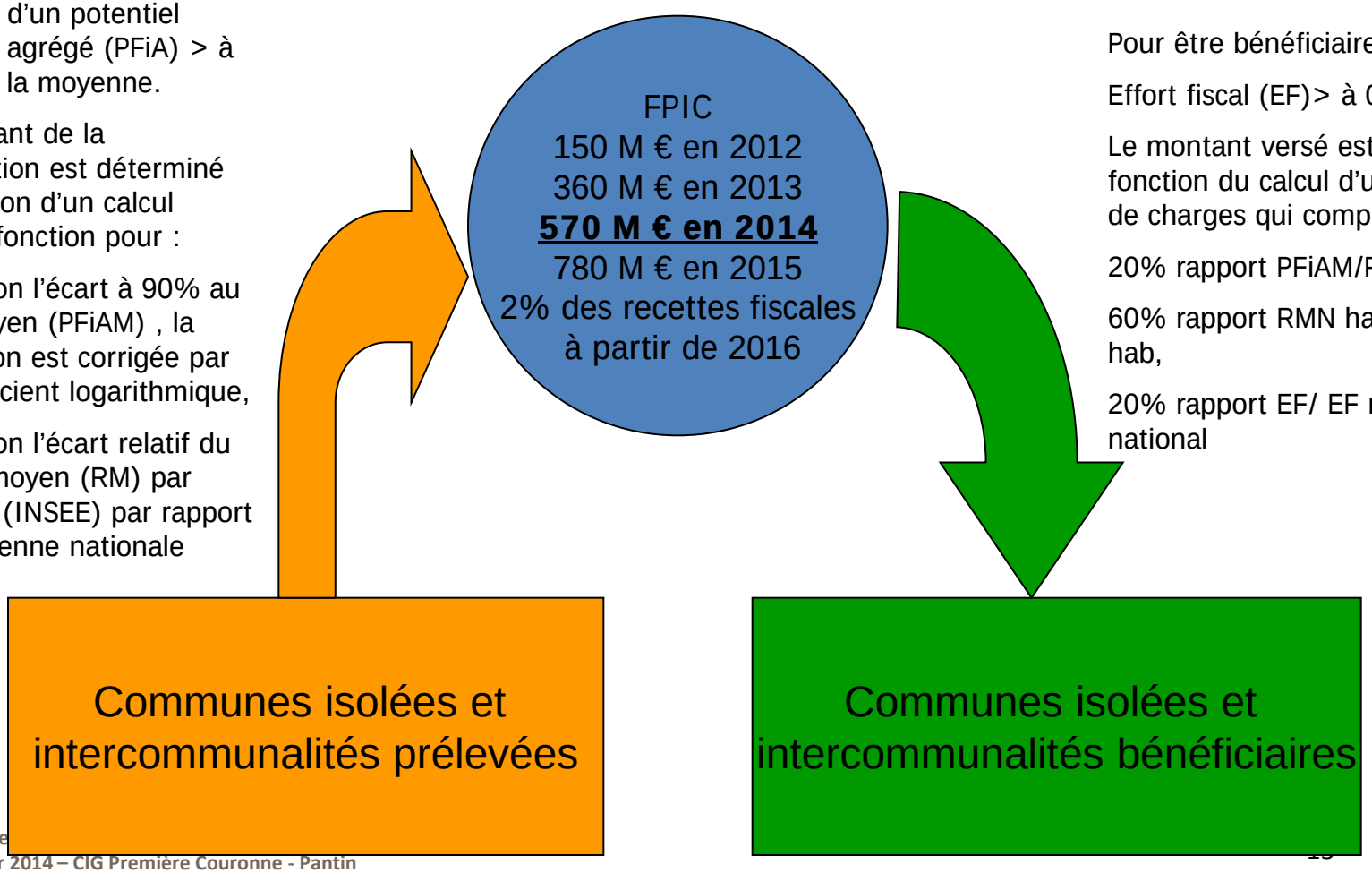
Pour être prélevé :

Disposer d'un potentiel financier agrégé (PFiA) > à 90 % de la moyenne.

Le montant de la contribution est déterminé en fonction d'un calcul d'indice fonction pour :

75% selon l'écart à 90% au PFiA moyen (PFiAM) , la population est corrigée par un coefficient logarithmique,

25% selon l'écart relatif du revenu moyen (RM) par habitant (INSEE) par rapport à la moyenne nationale (RMN).



Pour être bénéficiaire :

Effort fiscal (EF)> à 0,85.

Le montant versé est fonction du calcul d'un indice de charges qui comprend :

20% rapport PFiAM/PFiA,

60% rapport RMN hab/ RM hab,

20% rapport EF/ EF moyen national

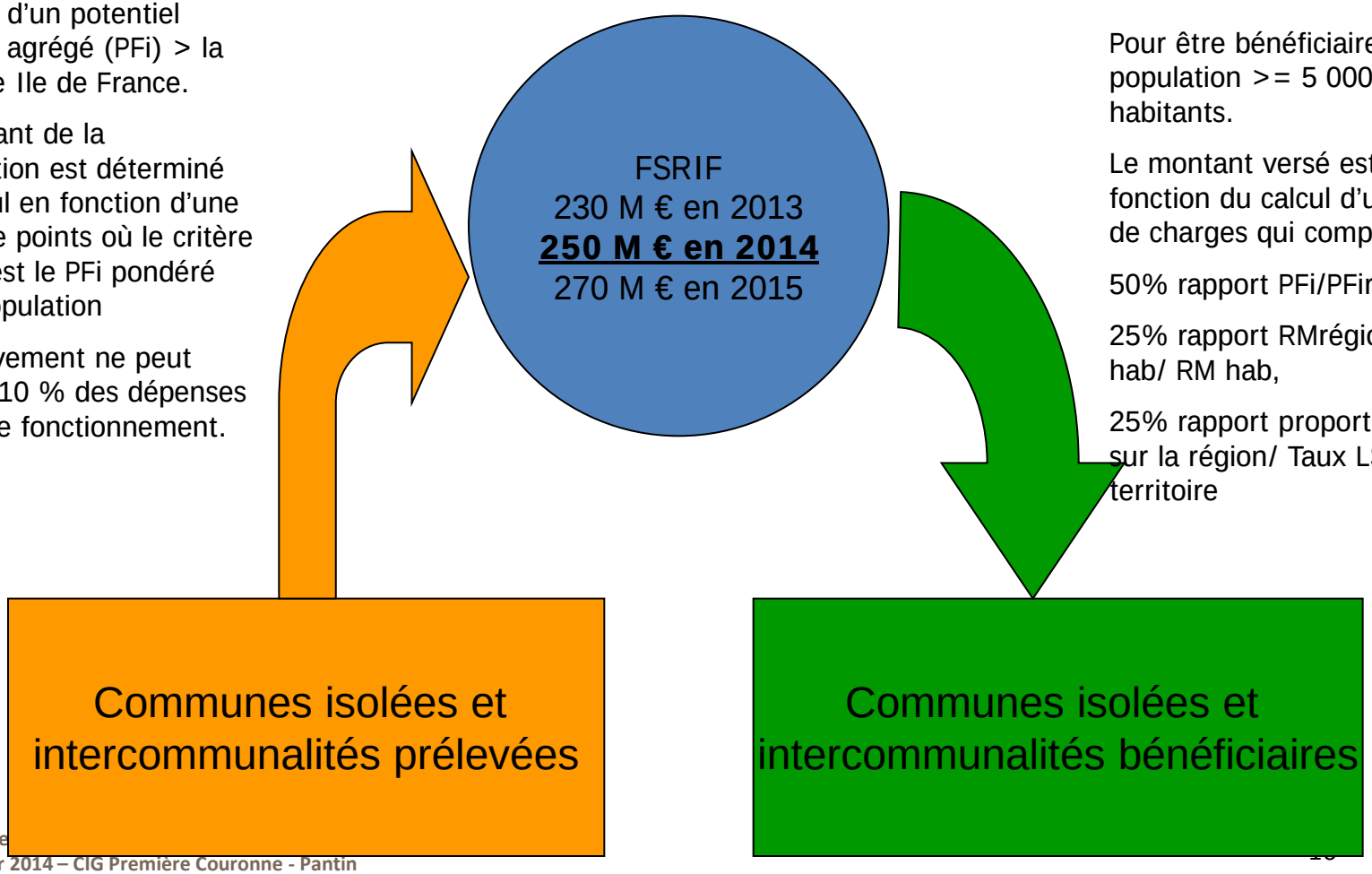
Le FSRIF, mode d'emploi,

Pour être prélevé :

Disposer d'un potentiel financier agrégé (PFi) > la moyenne Ile de France.

Le montant de la contribution est déterminé par calcul en fonction d'une valeur de points où le critère majeur est le PFi pondéré par la population

Le prélèvement ne peut excéder 10 % des dépenses réelles de fonctionnement.



Pour être bénéficiaire, population >= 5 000 habitants.

Le montant versé est fonction du calcul d'un indice de charges qui comprend :

50% rapport PFi/PFirégional,

25% rapport RMrégional hab/ RM hab,

25% rapport proportion LS sur la région/ Taux LS du territoire

Une réflexion, et une évolution au cours de la discussion du PLF 2014

L'évolution du FPIC en volume est de 210 M€, les transferts de crédits au sein de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat au profit des DSU, DSR et DNP est de 109 M€…

Il aurait résulté d'un amendement du 28/10/13 que le prélèvement au FPIC serait conditionné par rapport à la disposition d'un PFiA de 100 % > à la moyenne et plus 90 % ;

Auraient pu échapper au FPIC les communes au sein d'un EPCI prélevé dont le PFi serait < à 90 % de la moyenne, les autres communes, et non l'EPCI, devraient assumer le volume de ces exonérations…

Pour être bénéficiaire le seuil d'effort fiscal aurait pu être porté à 0,90…

La péréquation « horizontale » des départements et des régions

Rencontres territoriales des finances locales 2014
16 janvier 2014 – CIG Première Couronne - Pantin



La péréquation des départements et des régions porte sur des flux et non sur une mesure de richesse/pauvreté relative.

Pour les départements la péréquation provient des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et la cotisation valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Pour les régions la péréquation provient de la CVAE.

La péréquation « horizontale », un nouvel outil de régulation nationale des finances locales ?



En 2013, les recettes fiscales consolidées communales et intercommunales s'élèvent à 74 MM€,

Soit un niveau de FPIC en perspective 2016 supérieur à 1,5 MM€ (2% des recettes fiscales) et non le 1 MM€ annoncé à l'origine et toujours source de la communication…

Cumulé avec la diminution des dotations de base d'intercommunalité (588 M€ pour les communes en 2014) et d'intercommunalité (252 M€ pour les EPCI en 2014) prévue pour 2014 et 2015, c'est 4% d'effort sur les recettes fiscales, non compris les variables d'ajustement de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat…

Comme de la poursuite jusqu'en 2017 de cette diminution…

Les chantiers nouvelle mandature, acte III, … Vers la redéfinition de véritables pactes financiers et fiscaux au sein du « bloc communal » ?

La mutualisation, … Vers une réforme de la DGF ?

La mise en œuvre de la révision des valeurs locatives (?), une nouvelle redistribution des impôts locaux ?

Eléments de conclusion…

Seule la péréquation a valeur constitutionnelle…

La péréquation pose désormais des questions de niveaux Etat, proximité, …

De financements impôts économiques, patrimoniaux, ménages ?

Et de critères de ressources ou de charges pertinents…