

Comité Syndical du 22 mai 2015

Résolution relative au devenir du Fonds de Solidarité de la Région Ile-de-France (FSRIF)

Le contexte actuel, entre refonte du paysage institutionnel francilien (création de la Métropole du Grand Paris (MGP), et au-delà, nouvelle carte de l'intercommunalité) et profondes modifications de ressources des collectivités (montée en puissance du Fonds National de Péréquation Intercommunal et Communal (FPIC), baisse des dotations de l'Etat et future refonte de la DGF), constitue une opportunité de repenser d'une façon globale le dispositif francilien de redistribution des richesses.

Cette réflexion autour des mécanismes de péréquation s'inscrit dans la perspective du Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2016, en posant la question des modalités d'une solidarité entre la future MGP, ses territoires, et les territoires de grande couronne.

Dans ce contexte particulièrement dense, le groupe de travail « finances » de Paris Métropole s'est attelé au travail de préparation du Fonds de Solidarité de la Région Ile-de-France (FSRIF) pour 2016 prenant ainsi la suite de 4 années de travail qui ont fait du syndicat un interlocuteur important des services de l'Etat pour l'élaboration des règles régissant le fonds. Comme les années précédentes, les élus souhaitent apporter leurs préconisations dès en amont de l'élaboration du PLF.

Après avoir mené des réflexions sur l'efficacité de la péréquation (diversité des critères, pertinence de ceux-ci, effets contre-péréquateurs de certains dispositifs...), avoir étudié la question de « l'échelle » la plus pertinente pour l'exercice d'une péréquation horizontale, et avoir effectué un certain nombre de simulations et d'études d'impact, les élus réunis au sein du syndicat ont pu constater :

- d'une part, l'acuité des difficultés financières auxquelles se trouvent confrontées aujourd'hui les collectivités locales,
- d'autre part, à quel point les inconnues et les zones de flou restaient importantes dans ce domaine, et plus particulièrement encore cette année, au vu de l'ampleur des modifications institutionnelles en cours.

Au regard de ces incertitudes, les élus se prononcent en faveur d'une approche pragmatique et ils souhaitent dans le même temps interpeller fortement tant le gouvernement, que les parlementaires nationaux, que les services de l'Etat, sur la nécessité d'envisager les nombreux changements en cours, d'une façon mieux coordonnée, mieux anticipée, et plus en lien avec les collectivités locales.

Le FSRIF, un dispositif justifié et nécessaire

Créé en 1991 pour satisfaire un besoin de redistribution de la richesse francilienne, le FSRIF permet de compenser des disparités liées notamment à des implantations économiques (et notamment d'industries spécifiques), des problématiques d'aménagement de l'espace, dans bien des cas fruit d'une longue histoire liée à l'organisation des pouvoirs en Ile-de-France.

Avant même le FSRIF, le partage par l'intermédiaire des Fonds départementaux de péréquation, d'une partie de la taxe professionnelle, et auparavant la mise en œuvre de dispositifs de péréquation de la taxe locale qui existaient avant 1968, étaient des outils de redistribution.

La région francilienne présente la double caractéristique d'une puissance économique affirmée (30% du PIB – bien que l'écart avec d'autres régions soit de moins en moins significatif) et d'une très forte disparité de richesses en son sein auquel vient s'ajouter un « coût de la vie » manifestement supérieur à celui supporté en province.

La refonte du paysage institutionnel francilien par la structuration tant de la Métropole du Grand Paris et la constitution d'intercommunalités plus étendues, n'apportera qu'une partie des réponses en matière de résorption des inégalités : en effet, des disparités importantes continueront d'exister entre grands secteurs de la région, et les effets potentiellement péréquateurs de ces nouvelles intercommunalités ne pourront porter des effets qu'à moyen-long terme.

De plus, l'impact pour les communes franciliennes de la contribution au redressement des comptes publics est très significatif: au stade des simulations actuelles, on devrait avoir une dizaine de communes sans dotation forfaitaire en 2015, le nombre pouvant atteindre la centaine en 2017. La majeure partie des bénéficiaires de la péréquation ne seraient pas protégés. En tout état de cause, le maintien d'un dispositif de péréquation à l'échelle communale est une des conditions de la soutenabilité de cet effort.

Des effets cumulés du FSRIF, du FPIC, et de la baisse des dotations, devenus insoutenables

La péréquation horizontale francilienne permettant de lisser les disparités, le problème de la capacité contributive des communes est néanmoins aujourd'hui aigu. Les difficultés financières qui se profilent pour les communes contributrices, victimes d'un effet de ciseau entre la hausse de la péréquation (FSRIF et FPIC) et la baisse de la DGF, montrent qu'une appréhension globale du sujet est indispensable.

En 2014, les prélèvements bruts sur les collectivités territoriales franciliennes représentaient 615 millions d'euros, soit le quart de l'épargne de gestion de celles-ci avant prélèvements. Les projections à 2017 permettent d'anticiper un montant de 1,8 milliards d'euros, soit deux tiers de l'épargne de gestion. L'équilibre financier de nombreuses communes serait alors difficile.

Qui plus est, les bouleversements institutionnels en cours rendent impossibles aujourd'hui des projections financières fiables pour les communes. Les budgets communaux, les plans pluriannuels d'investissement sont réalisés quasiment « à l'aveugle », alors que la modification de la loi MAPTAM par le biais de la loi NOTRe est encore en cours.

Le FPIC, dont la création et les règles de montée en puissance datent d'avant la création des métropoles, d'avant la nouvelle structuration intercommunale, d'avant l'annonce de la réforme de la DGF, pose aujourd'hui problème tant en volume financier, qu'en modalités de répartition (des communes riches au sein d'intercommunalités pauvres sont exonérées et inversement, etc.) qu'en termes de plafonnement (dans la relation avec le FSRIF).

Ni les périmètres d'application ne sont connus, ni même les montants (le problème de la diffusion de l'information par les services de l'Etat subsistant), il est impossible de réaliser des simulations fines.

La perspective d'une réforme des critères régissant la DGF voire la réforme annoncée des valeurs locatives rajoutent à l'incertitude, la question de l'impact sur le calcul des potentiels financiers et fiscaux étant posée.

Des solutions pragmatiques à court terme

Le « chantier » de refonte institutionnelle ne devant pas être achevé avant l'élaboration du PLF pour 2016, les élus réunis au sein de Paris Métropole appellent le législateur à retenir quatre principes pour ce dernier :

1) un maintien du dispositif FSRIF selon les mêmes règles ayant régi le fonds en 2015, **(option 1)**

ou

un maintien du dispositif FSRIF, en modifiant la formule permettant de calculer le montant des contributions, faisant passer la pondération du critère « revenu moyen par habitant » de 20% à 25% **(option 2)**

ou

un maintien du dispositif FSRIF, en maintenant la formule permettant de calculer le montant des contributions et en augmentant le fonds de 20 millions d'euros en 2016, selon la même progression que ces dernières années **(option 3)**

ou

un maintien du dispositif FSRIF, en modifiant la formule permettant de calculer le montant des contributions, faisant passer la pondération du critère « revenu moyen par habitant » de 20% à 25% », et en augmentant le fonds de 20 millions d'euros en 2016, selon la même progression que ces dernières années **(option 4)**

2) un gel de la progression du FPIC, à son niveau de 2015,

3) une clarification de l'échelon institutionnel devant participer au FPIC : la future MGP en tant qu'EPCI de plein exercice paraît légitime à la participation à ce fonds en lieu et place des territoires qui la composent, sans que sa contribution soit répartie entre les territoires « infra-métropolitains » compte tenu de la disparité des ressources en cause : on pourrait imaginer que les montants 2015 soient cristallisés dans le cadre des relations financières qui lieront demain les communes, leurs territoires et la Métropole,

4) l'affirmation d'un partenariat entre les élus locaux, réunis au sein de Paris Métropole, et les services de l'Etat, pour l'élaboration des règles qui seraient applicables à partir du PLF 2017, une fois la réforme territoriale stabilisée.

Des premiers principes pour une réforme globale

Le travail de préfiguration de la future péréquation, applicable à partir de 2017, pourra débuter dès le second semestre 2015, si le principe d'un fonctionnement pleinement transparent est affirmé : une base de données

partagée (collectivités, agences, Etat) doit être rendue disponible, comprenant les données détenues par l'Etat (DRFIP, DDFIP, DGCL, ...).

Ce travail devra s'appuyer sur les éléments préalablement discutés au sein de Paris Métropole, lequel dispose d'un historique fort en ce domaine, de premiers éléments de consensus, et de capacités de simulations financières, dès lors que les données sont disponibles.

Paris Métropole a déjà commencé à travailler, ce qui a permis de mettre en lumière certains principes, parmi lesquels une meilleure prise en compte du revenu des habitants et de la disparité de sa distribution dans le calcul des indicateurs de ressources et de charges, la prise en compte des populations générant des charges particulièrement importantes...

Sur la base de ces travaux et de ces demandes, les élus de Paris Métropole souhaitent qu'une rencontre urgente soit organisée entre une délégation issue du bureau du syndicat, et le rapporteur général du budget.

Les élus souhaitent par ailleurs réaffirmer le principe selon lequel la péréquation horizontale n'a pas à se substituer à la péréquation verticale assurée par l'Etat. Ainsi, la DGF ne constitue pas un « cadeau » aux collectivités, mais une compensation due aux collectivités locales au regard de transferts de compétences de l'Etat et de suppression par celui-ci, pour des motifs nationaux, d'une part non négligeable de la fiscalité locale.