

## Les enjeux de solidarité financière et fiscale en Île-de-France



P. Guimard / La documentation Française / Iaurif / CNIF

**Avec un potentiel financier de 615 € par habitant, les communes les plus pauvres disposent de quatre fois moins de ressources que celles qui sont le mieux dotées. Cela signifie pour leurs habitants des taux d'imposition plus élevés et des services publics réduits...**

Les grandes disparités de ressources entre collectivités locales et la faiblesse des systèmes de correction, qui ont fait l'objet de plusieurs études récentes<sup>(1)</sup>, touchent fortement l'Île-de-France.

La concentration de richesse, et de pauvreté, y est nettement plus marquée qu'ailleurs. Parmi les 239 communes de plus de 10 000 habitants 37 disposent d'un potentiel fiscal de plus de 1 000 € par habitant<sup>(2)</sup>. Toutefois, si elle

apparaît comme un territoire globalement favorisé<sup>(3)</sup>, l'Île-de-France concentre aussi des territoires frappés par la pauvreté de leurs populations et la faiblesse des ressources locales : 26 zones franches urbaines (ZFU) sur 100 pour l'ensemble de la France, regroupant 485 000 habitants, où le revenu est inférieur de 40 % à la moyenne régionale (respectivement 7 613 € et 12 621 €).

Les disparités de ressources y apparaissent plus importantes,

voire pénalisantes que dans les autres régions. Et si l'Île-de-France a fait l'objet depuis longtemps de mécanismes spécifiques de redistribution des ressources entre collectivités territoriales qui sont venus s'ajouter aux mécanismes de péréquation nationaux, ils n'ont pu entamer les situations acquises, des inégalités remontant aux années 1960<sup>(4)</sup> affleurant encore actuellement au travers des disparités de dotation forfaitaire par habitant.

Des mesures corrigeant ces disparités de ressources sont également nécessaires, car l'Île-de-France est confrontée à un ensemble de défis en matière de compétitivité des territoires, de développement durable et de solidarités territoriales et socia-

les, qui trouvent leur traduction dans le projet de schéma directeur régional.

Enfin, les débats relatifs au cœur de l'agglomération, à ses périmètres, à ses outils de coordination et à son interdépendance avec le reste de la région ne peuvent être envisagés hors de toute réflexion sur la solidarité financière et fiscale.

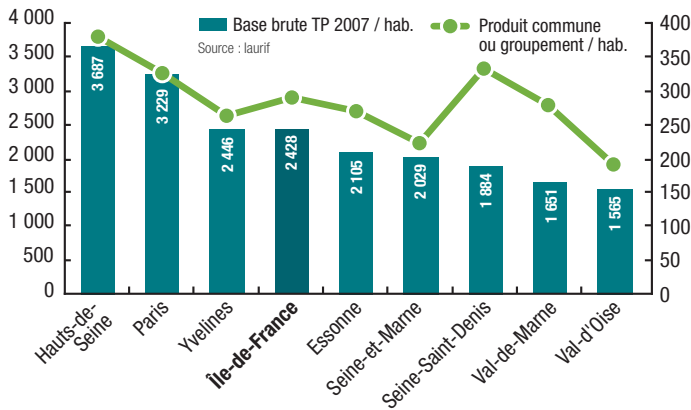
### **L'Île-de-France : inégalités héritées et disparités croissantes**

Les disparités de richesse entre collectivités sont directement liées à l'implantation géographique des entreprises. Ces dernières génèrent des bases d'imposition à la taxe professionnelle (TP) et à la taxe foncière bâtie qui expliquent près de 90 % des inégalités de richesse fiscale.

Au cœur de l'agglomération, Paris et la petite couronne rassemblent 56 % de la population et 63 % des bases de la taxe professionnelle régionale. Paris et les seules communes des Hauts-de-Seine représentent 32 % de la population et concentrent 45 % de ces bases de TP.

Si l'on élargit la réflexion à l'ensemble des bases d'imposition des communes, en prenant également en compte la taxe d'habitation et les taxes foncières, ces écarts restent importants. Ils sont mesurés au travers du potentiel fiscal par habitant<sup>(5)</sup>, qui s'établit,

### Bases et produit de taxe professionnelle communale selon les départements (€ par hab)



en moyenne, à 1 047 € par habitant en 2006 dans la région, mais atteint 1 484 € dans les communes des Hauts-de-Seine et 1 589 € à Paris. Dans les communes des six autres départements franciliens, ce potentiel fiscal est, en moyenne, inférieur à 900 € par habitant.

Les différents concours financiers versés aux communes par l'État n'ont globalement que peu d'effet sur ces disparités de richesse initiales. Sans entrer dans le détail de ces différentes dotations, cinq d'entre elles sont ici prises en compte :

- La dotation forfaitaire, qui constitue une part essentielle de la dotation globale de fonctionnement (DGF). C'est elle qui donne son inertie au système (voir précédemment, à propos de l'ancienne taxe locale) et garantit à chaque commune un niveau de dotation équivalent à celui de l'année précédente. En 2007, elle atteint 3 743 M€

en Île-de-France (31 % du potentiel fiscal des communes).

- La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), qui a connu, depuis 2005, une forte progression dans la France entière, mais aussi en Île-de-France. C'est également une composante de la DGF. Elle est destinée aux communes de plus de 5 000 habitants considérées comme défavorisées (232 M€ en 2007).
- La dotation de solidarité rurale (DSR), qui constitue le symétrique de la DSU pour les communes de moins de 5 000 habitants (20 M€ en 2007).
- La dotation nationale de péréquation (DNP), qui fait également partie de la DGF avec la dotation forfaitaire, la DSU et la DSR (52 M€ en 2007).
- Enfin, en Île-de-France, un mécanisme de péréquation spécifique intervient, le fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF). Il établit une redistribution entre communes

«contributrices» (qui se voient prélever une partie de leurs ressources) et communes bénéficiaires (185 M€ en 2007).

Une analyse géographique de ces dotations fait ressortir qu'elles varient de 166 € par habitant dans les Hauts-de-Seine à 309 € en Seine-Saint-Denis.

La dotation forfaitaire, qui représente en moyenne 224 € par habitant, est inférieure à ce niveau dans sept départements et atteint 329 € à Paris.

Inversement, mais sur des montants bien moindres, l'ensemble des autres dotations de l'État est globalement péréquateur, via notamment le FSRIF (en vert sur le graphique) qui prélève ainsi 48 € par habitant à la ville de Paris, laquelle alimente à elle seule le FSRIF à hauteur de 60 %, soit 103 M€ sur 185 M€ au total.

Ces dotations sont cependant faibles en regard des enjeux et du total des disparités de richesse fiscale initiales, qui ne sont pas significativement infléchies par ces versements.

S'agissant des départements, on relève également des disparités importantes en termes de dépenses et de recettes en 2006<sup>(6)</sup> : elles représentent plus de 1 000 € par habitant dans les départements de la petite couronne, moins de 870 € dans les autres départements franciliens. Outre les disparités de bases évoquées plus haut, ces inégalités s'expliquent notamment par l'importance des recettes perçues au titre des droits de mutation à titre onéreux, qui représentent en moyenne en métropole, 188 € à Paris et dans les Hauts-de-Seine. Cette recette a crû au niveau national de 13,5 % par an entre 1995 et 2005.

### Disparités de la métropole francilienne : une lecture par delà les limites administratives

L'analyse qui suit porte sur les inégalités de ressources et l'impact des mécanismes de péréquation entre grands territoires. On s'appuiera pour cela sur le découpage du territoire francilien en grandes entités morphologiques<sup>(7)</sup> adopté dans le projet de schéma directeur de la région d'Île-de-France :

- Le cœur d'agglomération (118 communes et 6,56 millions d'habitants).
- L'agglomération centrale (278 communes et 3,29 millions d'habitants).
- Les autres agglomérations (211 communes et 0,91 million d'habitants).
- L'espace rural (674 communes et 0,47 million d'habitants).

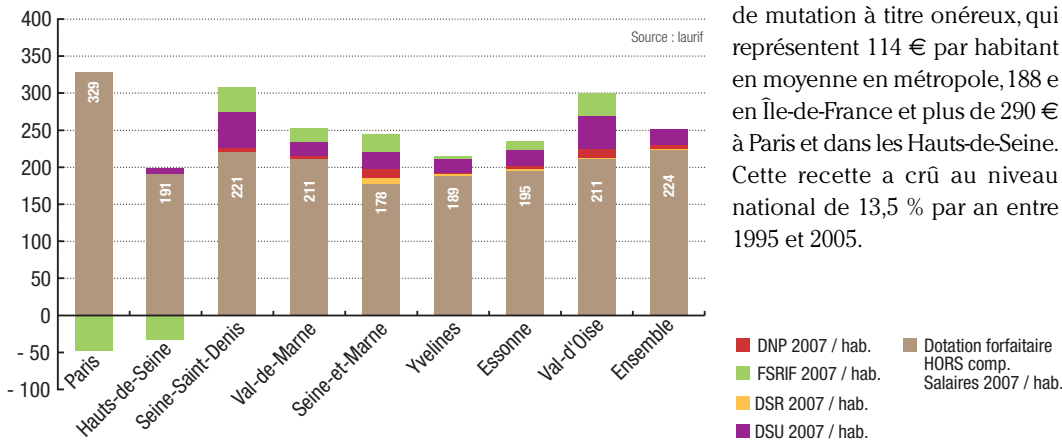
Pour compléter l'analyse, on distinguera également la ville-capitale, ainsi que l'ensemble constitué par Paris et les 29 communes limitrophes.

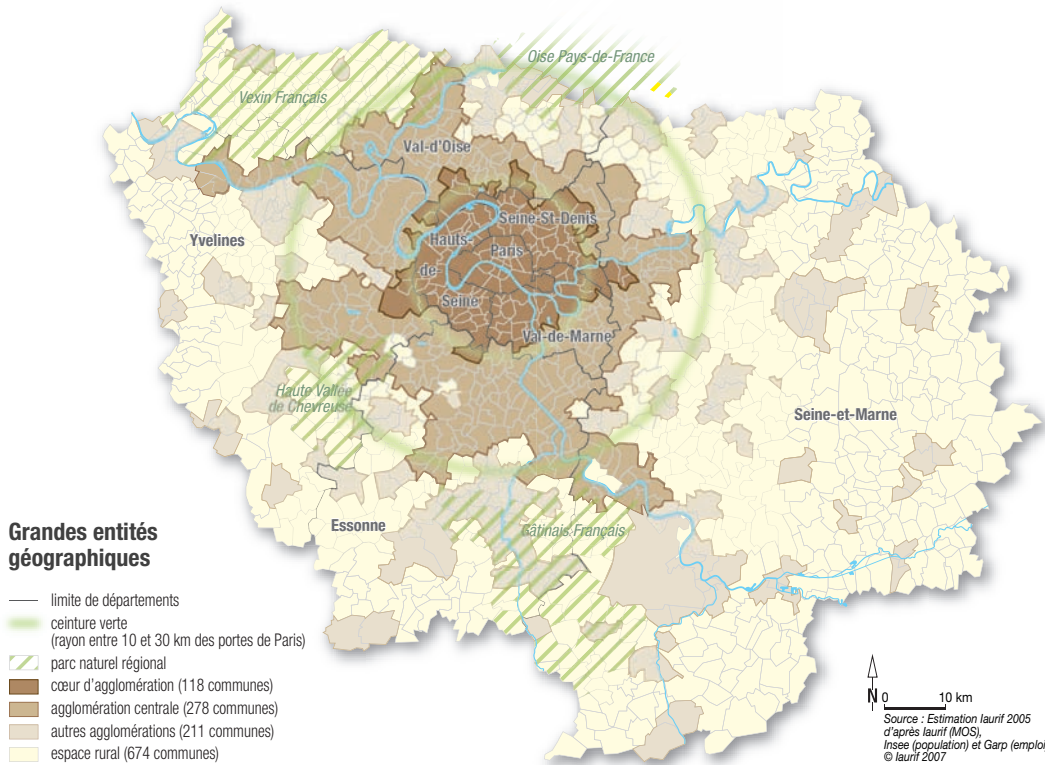
Si l'on s'intéresse aux dotations de péréquation proprement dites, citées précédemment, et sans tenir compte de la dotation forfaitaire, il ressort que la solidarité s'effectue entre les différents territoires comme l'illustrent les graphiques ci-contre.

L'incidence du FSRIF en tant que mécanisme de redistribution de la richesse entre le cœur et le reste de l'agglomération apparaît ici clairement. De plus, le rôle de la dotation de solidarité urbaine, relayée par la dotation de solidarité rurale, illustre l'importance de la solidarité fiscale à l'échelle régionale.

L'enseignement essentiel à retenir d'une analyse globale des ressources des collectivités est que les concours de l'État sont beaucoup moins redistributeurs, dès lors qu'on y ajoute la dotation forfaitaire : les écarts de richesse fiscale ne sont que marginalement réduits par le dispositif actuel, comme le montre le graphique ci-contre.

### Concours financiers de l'État reçus par les communes (€ par hab)





### Trois pistes pour un renforcement de la solidarité financière et fiscale

Dès lors que l'on souhaite accentuer la solidarité au bénéfice des territoires les plus défavorisés de

la région trois pistes peuvent être explorées :

- L'instauration d'une communauté urbaine mutualisant les ressources de TP dans le cœur de l'agglomération.
- La mise en place d'une TP uni-

que au niveau de la région.

- Un renforcement du FSRIF permettant d'accroître d'autant son effet hautement péréquateur.

### La création d'une communauté urbaine (CU)

Cette CU, en faisant pour des raisons de commodité l'hypothèse d'un périmètre à l'échelle de la petite couronne, adopterait donc le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) et entraînerait la disparition des quinze communautés (de communes et d'agglomération) regroupant près de 1,5 million d'habitants dans ces trois départements.

Elle percevrait, sauf à envisager une CU *sui generis* modulant cette DGF spécifique ou à considérer une communauté d'agglomération<sup>(8)</sup>, une dotation globale de fonctionnement de l'État de

l'ordre de 500 M€ (86 € par habitant), mais induirait au titre des quinze communautés une économie de l'ordre de 52 M€ du fait de leur disparition. Cela ne se passerait pas sans perturbation dans les équilibres délicats de la DGF des intercommunalités.

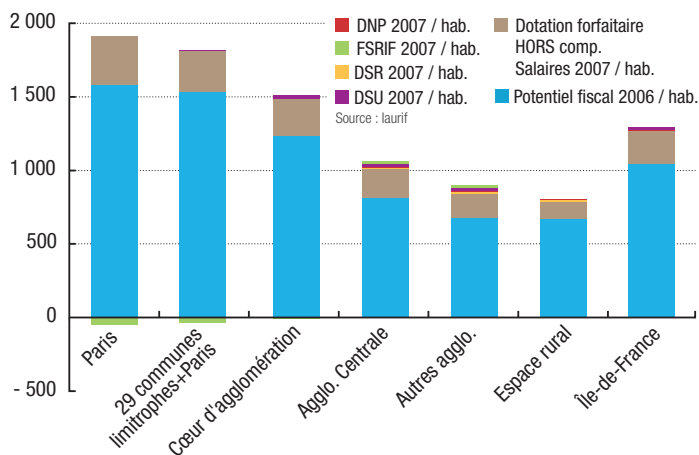
Quels seraient les gagnants et les perdants d'une telle réforme ? La réponse dépend de multiples paramètres. *A priori*, le régime de la TPU avantagerait d'une part les communes de petite couronne à faible richesse fiscale, qui pourraient gagner à l'exercice d'une solidarité concentrée sur le cœur de l'agglomération, d'autre part les territoires qui n'attendent pas d'implantation d'activités ou redoutent une réduction de leurs bases fiscales. À l'inverse, les communes où sont prévus des développements économiques futurs seraient potentiellement perdantes (la redistribution concernant uniquement les ressources de TP supplémentaires et non les bases actuelles considérées comme acquises).

Mais gagnants et perdants seraient aussi fonction des compétences réellement assumées par la communauté, de la localisation de ses investissements à venir, des développements urbains futurs et, enfin, des règles adoptées pour redistribuer les sommes restant disponibles pour exercer cette péréquation.

L'instauration de cette TPU induirait également pour les entreprises une uniformisation, à terme, des taux de TP dans le cœur de l'agglomération, ceux-ci augmentant dans trente communes, dont Paris, et baissant dans quatre-vingt-dix d'entre-elles.

Enfin, sans changement de législation et du fait du régime de TPU, les recettes du FSRIF seraient amputées de la quasi-totalité de la seconde part (25 M€ sur 30 M€), ce qui manquerait à la solidarité régionale et pénaliserait surtout les quatre-vingt-quatorze communes de grande couronne bénéficiaires de cette péréquation.

### Potentiel financier après péréquation, selon les territoires (€ par hab)



### Contributions versées et dotations de péréquation reçues par les communes de chaque territoire (€ par hab)

€ par hab. 2007	Paris	Paris + 29 communes	Cœur d'agglom.	Agglom. centrale	Autres agglom.	Espace rural	ÎDF
Contribution FSRIF	- 48,0	- 42,5	- 25,1	- 5,5	- 0,6	- 3,4	- 16,5
Dotation FSRIF	0,0	4,4	14,8	21,9	16,5	1,1	16,5
DSR	0,0	0,0	0,0	1,5	10,7	10,5	1,7
DNP	0,0	0,4	3,0	6,5	8,9	5,6	4,6
DSU	0,0	4,5	19,7	26,1	18,4	0,5	20,7
<b>Total</b>	<b>- 48,0</b>	<b>- 33,2</b>	<b>12,4</b>	<b>50,5</b>	<b>53,9</b>	<b>14,2</b>	<b>27,0</b>



À l'échelle de l'Île-de-France, outre la baisse des recettes du FSRIF, une partie très significative des disparités resteraient inchangées.

### Une TP unique au niveau régional

Jamais expérimentée jusqu'à présent, une TP unique d'envergure régionale permettrait un lissage des taux et une nouvelle forme de mutualisation des ressources, qui demanderait cependant à être confiée à une structure *sui generis* encore à inventer.

À l'horizon de dix ans, on peut estimer, dans un cadre de législation de la taxe professionnelle identique, le supplément de recettes communales et intercommunales dû à l'apparition de nouvelles bases d'imposition de TP à 1 milliard d'euros. La péréquation entre collectivités serait alimentée par cette progression de la recette.

Naturellement, une part non négligeable devrait profiter aux territoires où cette recette sera apparue. Ceci semble indispensable pour intéresser à ce mécanisme les communes où un développement économique est attendu dans le futur.

Le solde pourrait être affecté à une réduction des écarts de richesse fiscale entre communes et entre territoires intercommunaux. Le FSRIF pourrait dans ce cas disparaître.

Il faudra toutefois veiller, dans le même temps, à conforter le développement des intercommunalités franciliennes, désormais indispensables pour la mise en œuvre de projets économiques et urbains à bonne échelle, et, pour cela, s'assurer que la mise en place d'une taxe professionnelle unique à l'échelle de l'Île-de-France ne décourage pas l'essor de l'intercommunalité dans notre région. Ceci suppose donc d'imaginer, pour les cent-cinq intercommunalités existantes, un mécanisme nouveau «d'attribution de compensation» (garantie de ressources), similaire à celui d'ores et déjà en place pour les communes de ces structures.

Ceci devrait également s'accompagner d'un maintien de la dotation globale de fonctionnement versée aux communautés de communes et d'agglomération franciliennes.



Une solidarité financière indispensable pour le maintien des services publics.

### Un changement d'envergure pour le FSRIF

Le FSRIF a constitué, dès sa création, une innovation fiscale, dans la mesure où il opère non seulement par des attributions différenciées, mais également par prélèvement sur des communes considérées comme fiscalement favorisées. Il est ainsi fortement péréquisiteur en comparaison avec les autres dotations de l'État, même s'il faut rappeler la relative modestie (185 M€) des sommes en jeu.

Sans entrer dans le détail du fonctionnement de ce fonds, il conviendrait d'une part de «sécuriser» son alimentation, d'autre part d'en accroître le montant à répartir par plusieurs mesures appropriées.

L'alimentation du Fonds pâtit des règles de développement de l'intercommunalité à TP unique qui induit la non contribution partielle au FSRIF des collectivités concernées (cf. ci-dessus à propos de la création d'une communauté urbaine ou d'agglomération en petite couronne). Il serait cependant possible de faire contribuer ces groupements à TPU en lieu et place des communes. L'administration de l'État elle-même reconnaît que «l'assujet-

tissement des EPCI à TPU au second prélèvement [du FSRIF] apparaît de nature à répondre efficacement au contexte de l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre en Île-de-France»<sup>(9)</sup>.

Une augmentation des prélèvements FSRIF est également possible sans mettre en péril les finances des communes concernées. Il s'agirait de majorer les pourcentages de prélèvement au titre de la première et de la seconde part. Ceci passerait également par un relèvement des plafonds de prélèvement qui limitent la portée de la péréquation.

Ce fonds pourrait également être alimenté par une majoration en Île-de-France de la cotisation de péréquation de taxe professionnelle versée par les entreprises localisées dans les communes où le taux est inférieur à la moyenne régionale. Une majoration de moitié des taux additionnels actuels (1,60 %, 2,50 % et 3,40 %) permettrait donc un doublement du montant du FSRIF.

Au total, une hypothèse se basant sur un triplement des ressources (185 M€ en 2007) de ce fonds permettrait de garantir, à terme, un niveau minimal de ressources (75 % du potentiel financier moyen régional) à chaque commune francilienne.

Cette solution, sans perturber l'intercommunalité présente ou future, conforterait significativement la solidarité dans l'ensemble de la région.

(1) «Évaluation des effets péréquisiteurs des concours de l'État aux collectivités locales», Commissariat général du Plan 2004, Guy Gilbert (ENS-Cachan) et Alain Guengant (CNRS).

(2) En Nord-Pas-de-Calais, cet effectif est de deux communes, en PACA et Rhône-Alpes il est, respectivement, de neuf et dix communes. (3) Produit intérieur brut 2004 par habitant supérieur de 53 % à la moyenne nationale (resp. 42 712 € et 27 957 €), potentiel fiscal par habitant des communes franciliennes supérieur de 52 % à la moyenne nationale, revenu déclaré à l'IR 2004 par foyer supérieur de 20 % à la moyenne (resp. 30 923 € et 25 874 €).

(4) Jusqu'en 1967, une «taxe locale» sur les services et ventes au détail était perçue au profit des communes. Ceci induisait déjà de fortes disparités de ressources entre collectivités : en 1965, Paris percevait, par habitant, trois fois plus que le reste de l'agglomération parisienne. Ceci justifiait l'existence, en Île-de-France, d'un «fonds commun» des (80) communes suburbaines de la Seine.

(5) Il représente la recette fiscale que percevrait la commune, si, au lieu d'appliquer les quatre taux d'imposition votés par elle, elle utilisait les quatre taux moyens observés au niveau national. Ceci n'est donc représentatif que de la richesse potentielle de la commune et non de la recette réelle résultant des taux d'imposition.

(6) Source : Statistiques de la DGCL du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales.

(7) Voir projet de SDRIF page 18, carte des grandes entités géographiques.

(8) Pour une communauté d'agglomération, par exemple, l'attribution par habitant n'est que de l'ordre de 43 € en moyenne, soit, dans ce cas, environ 250 M€.

(9) Dossier de mai 2006 pour la Conférence nationale des finances publiques.

#### Directeur de la publication

François Dugeny

#### Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

#### Article

Jean-Pierre Chauvel

#### Maquette

Olivier Cransac

#### Diffusion par abonnement

76 € les 40 numéros (sur deux ans)

#### Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

#### Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN en cours