



N° 1784

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2009.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales

ET PRÉSENTÉ

PAR M. MANUEL AESCHLIMANN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE EXIGENCE JURIDIQUE, ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DONT LE PRINCIPE N'EST PAS CONTESTÉ	7
A. UN IMPÉRATIF CONSTITUTIONNEL ENCORE RÉCENT	7
B. L'UTILITÉ ÉCONOMIQUE D'UNE RÉGULATION DE LA DÉPENSE LOCALE	8
C. LA NÉCESSITÉ POLITIQUE D'UN ÉQUILIBRE TERRITORIAL PRÉSERVÉ	9
D. LES DÉFINITIONS VARIABLES D'UNE NOTION D'APPARENCE CONSENSUELLE	10
1. Une définition qui demeure débattue	11
2. Des formes multiples	12
II. UNE POLITIQUE QUI GLOBALEMENT SE RENFORCE MAIS REPOSE SUR DES MÉCANISMES TROP TECHNOCRATIQUES	15
A. LE RENFORCEMENT INÉGAL DE LA PÉRÉQUATION DEPUIS 2001	15
1. La croissance continue des dotations péréquatrices	15
2. Une efficacité péréquatrice inégale	17
B. UN PROCESSUS DE DÉCISION QUI NE FAVORISE PAS L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ PÉRÉQUATRICE DES DOTATIONS	19
C. L'ÉPARPILLEMENT ET LA FRAGMENTATION DE LA PÉRÉQUATION EN UNE MULTITUDE DE DOTATIONS	21
1. La diversité des dotations procédant à une péréquation verticale	21
2. Les voies multiples de la péréquation horizontale	23
III. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE LA PÉRÉQUATION	25
A. DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES PEU TRANSPOSABLES	25
B. L'IMPACT MAJEUR DE LA RÉFORME ANNONCÉE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	27
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE GLOBALE ET D'UN REGROUPEMENT DES DOTATIONS PÉRÉQUATRICES	30

EXAMEN EN COMMISSION	35
ANNEXE 1 POTENTIEL FISCAL PAR HABITANT DES RÉGIONS.....	41
ANNEXE 2 POTENTIEL FISCAL PAR HABITANT DES DÉPARTEMENTS.....	43
ANNEXE 3 POTENTIEL FINANCIER PAR HABITANT DES DÉPARTEMENTS....	47
ANNEXE 4 ÉVOLUTION DE L'EFFICACITÉ PÉRÉQUATRICE DES DOTATIONS VERSÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE 2001 À 2006	51
ANNEXE 5 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	53

MESDAMES, MESSIEURS,

L'organisation territoriale de la France et ses finances locales sont appelées à évoluer au cours des prochains mois. Conformément aux souhaits du Président de la République et du Gouvernement, la représentation nationale sera saisie prochainement d'importants projets de réforme à ce sujet. Cet effort de modernisation et de clarification, trop longtemps différé dans notre pays, devrait nous permettre de dynamiser notre démocratie locale, mais aussi d'améliorer structurellement la situation de nos finances publiques.

Votre commission des Lois s'était penchée, dès l'année 2008, sur ces questions en confiant à son président Jean-Luc Warsmann la responsabilité d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales. Elle forme le vœu que ces réflexions, complétés au mois de mars dernier par ceux du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Édouard Balladur, et bientôt par ceux de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, alimentent utilement les futurs travaux parlementaires.

Il lui a également semblé que l'imminence de ces réformes devaient d'ores et déjà conduire à s'interroger sur les moyens d'améliorer l'efficacité des mécanismes de péréquation à l'œuvre dans notre pays. Anticipant sur l'avis que votre commission rendra cet automne, comme chaque année, sur le budget des « relations avec les collectivités territoriales », le présent rapport effectue une analyse critique de l'efficacité péréquatrice des dotations versées par l'État aux collectivités locales, mais aussi, plus largement, des finalités, de l'architecture et des perspectives de la péréquation dans notre pays. Il s'appuie notamment sur les informations collectées par votre rapporteur au cours des auditions qui lui ont permis, depuis le mois de mars dernier, de recueillir l'avis des représentants de l'État et des principales associations d'élus, ainsi que celui d'experts reconnus de cette matière.

Il ressort de ces échanges que l'intérêt économique et politique de la péréquation, consistant à réduire les écarts de ressources entre collectivités territoriales en tenant compte des charges qui leur sont imposées, n'est guère contesté – cet objectif de correction des inégalités territoriales est d'ailleurs inscrit, depuis 2003, à l'article 72-2 de notre Constitution. Les difficultés surgissent évidemment dès que l'on s'efforce de définir précisément le champ de cette politique, qui ne se limite pas aux seules dotations versées par l'État, ou encore d'arrêter les formes qu'elle doit revêtir : l'établissement de critères de charges donne lieu, en particulier, à de nombreuses controverses. Le présent rapport

préconise d'expliciter les objectifs et la définition de la péréquation et concentre sa réflexion sur les seules formes de péréquation suffisamment directes et institutionnalisées pour être évaluées.

Contrairement à une idée trop répandue, l'étude des données disponibles atteste du renforcement global du poids de la péréquation depuis une dizaine d'années, même si l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux communes (dotation de solidarité rurale notamment) et, surtout, aux départements (dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimale), demeure insuffisante. Plus que d'une faiblesse de moyens financiers, la péréquation souffre en France de son éparpillement en une multitudes de dotations, pour partie fossilisées, dont le « pilotage », concerté et en principe consensuel, ne favorise pas le suivi d'une politique claire et cohérente.

Notre pays est confronté, dans ce domaine, à des problèmes de gouvernance et de « lisibilité » qui n'en font pas une exception en Europe, même si les exemples étrangers de péréquation, notamment pour les États fédéraux, paraissent peu transposables en France. Pour améliorer l'efficacité de la péréquation en France, il conviendra, d'une part, de veiller à ce que la réforme annoncée de la taxe professionnelle ne déséquilibre pas les ressources fiscales des collectivités, et, d'autre part, de regrouper les dotations péréquatrices par niveau de collectivités, de façon à les mettre au service d'une politique nationale ambitieuse, dont les effets pourront être évalués.

I. UNE EXIGENCE JURIDIQUE, ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DONT LE PRINCIPE N'EST PAS CONTESTÉ

Les échanges noués par votre rapporteur à l'occasion des auditions qu'il a organisées font globalement ressortir une adhésion des représentants de l'État comme des collectivités, ainsi que des experts, au développement de la politique de péréquation, qui répond indéniablement à des exigences juridiques, économiques et politiques. Toutefois, ce consensus peut parfois paraître superficiel, non seulement parce qu'il s'effrite lorsque des réformes visant à la renforcer portent concrètement atteinte à des intérêts locaux – ce sur quoi le présent rapport reviendra ultérieurement –, mais aussi parce qu'il dissimule des conceptions variables de la péréquation, politique dont le champ et la définition demeurent incertains.

A. UN IMPÉRATIF CONSTITUTIONNEL ENCORE RÉCENT

Notion technique, dont les élus sont plus familiers que les citoyens, la péréquation a récemment fait son entrée dans notre Constitution. Le dernier alinéa de son article 72-2 énonce en effet, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁽¹⁾, que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Cette règle ne fixe pas, bien sûr, un niveau minimal de péréquation à atteindre dans l'architecture des dotations budgétaires versées par l'État aux collectivités territoriales, mais implique que le législateur s'assure de l'existence de mécanismes spécifiquement péréquateurs. Elle suppose également que ces mécanismes aient une finalité redistributive : réduire les écarts de richesse entre collectivités – il s'agit bien ici d'un objectif qualitatif et non d'une obligation de résultat.

Les contraintes résultant de cette règle peuvent paraître limitées, en raison de la généralité et de la souplesse de son énoncé, qui laisse une grande place aux interprétations du Conseil constitutionnel. Celui-ci a limité la portée du principe constitutionnel de péréquation en jugeant, dans une décision du 17 juillet 2003⁽³⁾, que cette exigence, « *qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation* » et, dans une décision du 18 décembre 2003⁽⁴⁾, qu'elle n'implique pas non plus « *que chaque transfert ou création de compétences donne lieu à péréquation* ». L'approche retenue semble privilégier une analyse moins organique que dynamique de la

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (article 7).

(3) Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 « Loi de programme pour l'outre-mer ».

(4) Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 « Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité ».

politique de péréquation, dont le législateur se devrait globalement de renforcer – ou, au moins, de ne pas affaiblir ostensiblement – les effets redistributifs.

Le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur, considère quant à lui, dans son rapport au Président de la République du 5 mars dernier, que « *pour éclaté et complexe qu'il soit, le système actuel de financement des collectivités locales permet peu ou prou de respecter cette prescription constitutionnelle* », mais qu'une vigilance s'impose tout de même pour ses évolutions futures.

B. L'UTILITÉ ÉCONOMIQUE D'UNE RÉGULATION DE LA DÉPENSE LOCALE

Comme l'ont rappelé le récent rapport de votre Commission sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, mais aussi votre rapporteur lui-même, dans son dernier avis sur le budget des relations avec les collectivités territoriales, les dépenses de fonctionnement engagées par les collectivités locales ont connu, depuis 25 ans, une progression très rapide. Certes, la qualité du service rendu aux personnes et aux entreprises a pu être amélioré dans de nombreux cas, mais cet emballement a pour conséquence globale de dégrader la compétitivité économique de notre pays.

En effet, même si les dépenses d'investissement sont tout à fait utiles – et même opportunes dans la période actuelle de récession – l'augmentation globale, forte et durable des dépenses locales entraîne inéluctablement une hausse de la pression fiscale ou de l'endettement public, qui affectent le dynamisme et la confiance des agents économiques. A cet égard, le rapport précité du Comité pour la réforme des collectivités locales dresse un constat éloquent : « *entre 1980 et 2007, les dépenses locales ont augmenté nettement plus vite que la richesse nationale (150 % en volume contre 75 %) ; leur part dans le PIB a ainsi progressé de 3 point [1,8 points à périmètres constant de compétences] sur la période pour atteindre 11,2 %* ». Tout ce qui pourra contribuer, à l'avenir, à mieux réguler la progression de ces dépenses mérite donc d'être analysé et considéré avec intérêt.

Or, comme l'ont souligné devant votre rapporteur les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant, mais aussi M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, une collectivité locale dépense, de fait, d'autant plus que ses ressources sont élevées. L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) souligne notamment que les inégalités dans les moyens affectés par les collectivités locales aux politiques sociales (formation, handicap, enfance ou insertion) peuvent être très importantes – le montant de l'aide sociale à l'enfance varie « *de un à cinq selon les départements contrôlés* » –, mais « *ne s'expliquent pas par les différences de besoin des populations* »⁽¹⁾ : l'écart de ressources disponibles d'une collectivité à l'autre apparaît en revanche comme l'une des

(1) « Les politiques sociales décentralisées », rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour l'année 2007-2008, paru le 11 décembre 2008, La documentation française.

principales explications de tels écarts. Alors que les ressources ont pour fonction première et logique de « couvrir » les dépenses qu'il est prévu d'engager dans une collectivité, d'importantes ressources peuvent également *générer* des dépenses supplémentaires. Ainsi, les collectivités qui, au regard de leurs charges structurelles, disposent de faibles ressources, engagent presque uniquement des dépenses contraintes, alors que deux tiers des dépenses des communes les plus aisées seraient engendrées par leurs propres recettes. Cela signifie que les collectivités disposant de recettes importantes commercent, bien sûr, par financer leurs dépenses obligatoires, mais affectent le surplus à des dépenses facultatives, dont l'utilité économique diminue au fil de la satisfaction de leurs besoins réels. La propension des collectivités à engager des dépenses optionnelles, d'un intérêt productif incertain, est donc, structurellement, d'autant plus forte qu'elles disposent de revenus élevés.

A cet égard, en limitant l'ampleur des inégalités de ressources entre collectivités, tout en tenant compte des charges qui leur sont imposées, la politique de péréquation tend, à la marge, à une allocation plus efficiente des ressources et contribue à la modération de la dépense locale.

C. LA NÉCESSITÉ POLITIQUE D'UN ÉQUILIBRE TERRITORIAL PRÉSERVÉ

Consacrée au sommet de notre ordre juridique et économiquement utile, la politique nationale de péréquation s'inscrit également dans une logique fondamentalement politique. Elle est en effet l'expression d'une solidarité territoriale indispensable pour réduire les déséquilibres dans les moyens dont disposent les collectivités locales, limiter les inégalités entre les usagers dans l'accès aux services publics et préserver, en tout état de cause, l'unité nationale.

Dans un pays historiquement centralisé et attaché à l'égalité, cette unité risquerait d'être affectée si les écarts dans le service rendu à la population – et les conditions de vie collective qui en résultent – venaient à trop se creuser, d'une collectivité à une autre. Or, l'accroissement des compétences transférées aux collectivités, combiné au renforcement de leur autonomie financière, pourrait progressivement engendrer de telles évolutions en l'absence de mécanisme correcteur : le professeur Michel Bouvier estimait ainsi, en 2004, que « *l'accentuation de l'autonomie locale ne peut que provoquer la compétition, une accentuation des différences, des inégalités de situation des unes par rapport aux autres* » ⁽¹⁾.

Si l'on s'en tient aux seules ressources fiscales des collectivités, on constate déjà l'existence d'écarts très importants entre régions et, surtout, entre départements, qui proviennent largement de l'inégale répartition, sur le territoire national, d'atouts et de handicaps qui s'imposent aux élus locaux. Ainsi, selon des études conduites en 2003 et 2004 par les sénateurs Jean-François Poncet et Claude

(1) « Repenser la péréquation financière comme un outil de bonne gouvernance », *article du professeur Michel Bouvier, revue Territoires 2020, DATAR, juillet 2004.*

Belot ⁽¹⁾, **le potentiel fiscal varie du simple au double d'une région à une autre et du simple au quadruple entre départements**. Même si le nombre de communes ne facilite pas la conduite d'études à ce niveau, il est très probable que les écarts de potentiel fiscal sont plus beaucoup plus élevés encore au niveau communal.

Les sénateurs Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, dans un récent rapport d'information ⁽²⁾, confirment l'importance de ces écarts et apportent des précisions s'agissant de l'échelon communal, pour lequel « *les inégalités sont particulièrement marquées* ». Le potentiel fiscal par habitant varierait ainsi, en métropole :

- de 0 à plus de 30 000 euros pour les communes ;
- de 232 à 991 euros pour les départements (la Creuse et les Hauts-de-Seine représentant les deux extrêmes) ;
- de 67 à 111 euros pour les régions et collectivités assimilées (l'écart le plus important étant constaté entre la Corse et la Haute-Normandie).

Le rapport en conclut que, « *s'il est souhaitable de laisser davantage de liberté fiscale aux collectivités territoriales et de renforcer leur autonomie financière, cette évolution doit nécessairement s'articuler avec une rénovation de la péréquation entre les territoires* ». Lors de son audition par votre rapporteur, l'Association des maires de France a également fait valoir que tout nouvel approfondissement de la décentralisation devrait désormais être précédé d'une amélioration de l'efficacité des mécanismes péréquateurs.

Les élus rencontrés par votre rapporteur, qui connaissent bien cette situation, conviennent spontanément de la nécessité politique de réduire de tels écarts, et plus largement de corriger par une péréquation adaptée les inégalités excessives de ressources entre collectivités. Des différences d'analyse ne se font jour, en réalité, que lorsque l'on aborde plus précisément la nature des mécanismes péréquateurs à mettre en place.

D. LES DÉFINITIONS VARIABLES D'UNE NOTION D'APPARENCE CONSENSUELLE

Bien que chacun s'accorde à voir dans la péréquation un nécessaire complément d'une décentralisation qui s'est renforcée depuis 2004, les contours et le contenu de la politique qu'implique cet objectif demeurent incertains et sujet à débat. M. Philippe Laurent, maire de Sceaux et président de la commission

(1) *Rapports d'information du Sénat n° 40 du 22 octobre 2003, sur la péréquation interdépartementale et n° 342 du 9 juin 2004 sur la péréquation entre les régions.*

(2) *Rapport d'information (n° 264), annexé au procès-verbal de la séance du 11 mars 2009 du Sénat et présenté par M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape).*

Finances et fiscalité locales de l'Association des maires de France (AMF), entendue par votre rapporteur, remarque ainsi : « *Tout observateur de la chose financière locale sait bien qu'il existe en réalité pratiquement autant de définitions du mot « péréquation » que d'élus, chacun d'entre eux estimant toujours que sa collectivité doit être bénéficiaire d'au moins l'un des multiples systèmes de redistribution mis en place au fil du dernier quart de siècle, particulièrement fécond en la matière. Le débat constitutionnel lui-même n'apporta strictement rien, sinon la confirmation du caractère incontournable de la « péréquation »* »⁽¹⁾.

1. Une définition qui demeure débattue

Si l'on se réfère à l'étymologie, le terme tire son origine du mot latin *peræquatio*, dérivé du verbe *paræquarer*, qui signifie égaliser : la péréquation aurait donc pour première finalité de réduire les inégalités constatées entre collectivités. En admettant que l'on puisse assigner à la politique de péréquation cet objectif principal, il resterait en tout état de cause à établir les critères d'appréciation de l'inégalité entre collectivités : s'agit-il de l'inégalité de richesses, de ressources effectives, de potentiel fiscal, de potentiel financier, de handicaps, de charges ?

Les élus et experts entendus par votre rapporteur estiment généralement que la péréquation vise avant tout à corriger les inégalités de ressources entre collectivités, tout en tenant compte du niveau variable de charges qu'elles sont obligées d'assumer (en raison de handicaps géographiques ou des difficultés économiques et sociales de leur population). Telle est également la conception à laquelle ont traditionnellement souscrit les rapports sénatoriaux abordant cette question, ou celle énoncée à l'article 1^{er} de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, aux termes duquel la politique nationale d'aménagement du territoire « *réduit les écarts de richesse entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges* »⁽²⁾. Il convient de souligner qu'aussi légitime soit-elle, l'appréciation de la situation des collectivités *au regard de leurs charges* pour la mise en œuvre des mécanismes péréquateurs en complique rapidement le calcul, tendance encore aggravée par l'intensité des discussions ou contestations auxquelles l'introduction de critères de charge donne lieu – le présent rapport abordera ultérieurement les difficultés de « pilotage » de la péréquation qui en résulte

Toutefois, l'objectif de réduction des inégalités entre collectivités lui-même est parfois critiqué, non dans son principe, mais pour son caractère trop statique ou incomplet. Ainsi, l'AMF considère que l'objectif ultime de la péréquation est de permettre, sur l'ensemble du territoire national, à chaque collectivité d'offrir à sa population un niveau minimal de service public local. Le

(1) « *Péréquation, j'entends ton nom* », M. Philippe Laurent, novembre 2004.

(2) *Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire.*

professeur Michel Bouvier estime qu'elle doit jouer un rôle dans la politique d'aménagement du territoire, l'un de ses objectifs étant de « *favoriser une harmonisation de l'espace* »⁽¹⁾. De même, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régional (DATAR) estimait en 2004, par la voix de son délégué général M. Nicolas Jacquet, que la péréquation « *poursuit un objectif d'aménagement du territoire : corriger les inégalités entre les collectivités territoriales et, au-delà, assurer l'égalité des citoyens dans l'accès aux services publics* »⁽²⁾. D'autres auteurs soulignent le risque que l'assignation à la péréquation d'un unique objectif égalisateur ne déresponsabilise les collectivités défavorisées, en encourageant les plus défavorisées d'entre elles à s'installer dans une forme d'assistanat : une logique d'évaluation des résultats devrait, au contraire, l'emporter sur une « *logique de guichet* ».

Bien que ces remarques ne soient pas dépourvues d'intérêt voire de pertinence, les conséquences concrètes à en tirer sur le visage qu'il conviendrait de donner à la péréquation demeurent floues et peu opérationnelles. Or, les politiques péréquatrices, dont la forme a déjà atteint un grand niveau de complexité, doivent être concentrées sur leur objectif principal et originel : la **correction des inégalités de ressources entre collectivités, à niveau de charges obligatoires comparable**⁽³⁾. Il ne s'agit pas ici d'un nivellement qui gommerait les succès et les échecs des différentes gestions locales, mais d'un amoindrissement des disparités essentiellement exogènes, c'est-à-dire dont les élus ne sont pas principalement responsables. A cet égard, les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant rappelaient avec beaucoup de sagesse, dans la revue spécifique publiée en 2004 par la DATAR, que « *la péréquation n'ambitionne pas d'instaurer une égalité complète, mais uniquement de progresser vers plus d'égalité* » dans les ressources à disposition des collectivités. Ajoutons, enfin, que l'évaluation de l'efficacité des mécanismes péréquateurs mis en œuvre sera d'autant plus aisée que des objectifs clairs leur auront été explicitement assignés.

2. Des formes multiples

Il reste qu'ainsi définie, la péréquation peut prendre deux formes principales, qui paraissent plus complémentaires qu'alternatives, mais méritent d'être distinguées :

– la **péréquation verticale**, que le système français actuel privilégie, intervient principalement par le biais de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et consiste à distribuer aux collectivités locales des dotations dont le niveau est d'autant plus élevé que leurs ressources sont faibles.

(1) « *Repenser la péréquation financière comme un outil de bonne gouvernance* », article de M. Michel Bouvier dans le n° 10 de la revue de la DATAR « *Territoire 2020* », intitulé « *Péréquation et aménagement du territoire* », juillet 2004.

(2) Editorial de la revue de la DATAR précitée.

(3) Cette définition rejoint d'ailleurs l'un des objectifs majeurs de la politique nationale d'aménagement du territoire, selon les termes de l'article 68 de la loi du 4 février 1995 précitée : « *la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges* ».

– la **péréquation horizontale**, plus limitée en France où elle ne s’est développée qu’à partir de 1991 avec l’apparition du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), consistant à opérer un prélèvement sur les ressources des collectivités locales les plus favorisées pour en redistribuer le produit aux collectivités qui le sont moins.

L’Association des communautés de France (ADCF) a par ailleurs, lors de son audition, plaidé pour une meilleure prise en compte des **effets péréquateurs de l’intercommunalité**, à travers la mutualisation des ressources communale qu’elle opère : ces ressources n’étant pas dépensées à l’endroit même où elles ont été collectées, l’action intercommunale procéderait également à une forme de péréquation – les principaux effets de celle-ci ont été analysés par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant pour la période 1993-2004 et seront présentés ultérieurement.

De même, la distribution de subventions départementales aux communes dont les ressources sont trop limitées pour mener certaines opérations d’investissement aboutit, bien qu’elle soit discrétionnaire, à un rééquilibrage des ressources entre communes d’un même département, ce qui produit en son sein des effets péréquateurs. Comme l’a souligné lors de son audition M. Adrien Zeller, président du conseil régional d’Alsace et président de la commission finances de l’Association des régions de France (ARF), la répartition très inégale des fonds structurels européens entre régions (*voir tableau ci-après*) a également de forts effets péréquateurs : leur bien fondé est d’autant moins contesté que l’objet de cette politique est bien de renforcer la cohésion territoriale de l’Union européenne en accélérant le rattrapage économique des régions les plus pauvres.

**LE RÔLE PÉRÉQUATEUR DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS FEDER ENTRE
LES RÉGIONS FRANÇAISES POUR LA PÉRIODE 2007-2013**

Nom de la région	Montant alloué à la région <i>(en millions d'euros)</i>	Montant alloué par habitant ⁽¹⁾ <i>(en euros)</i>
Alsace	75,9	41,8
Aquitaine	392,4	125,8
Auvergne	206,8	154,8
Basse-Normandie	181,4	124,5
Bourgogne	185,6	113,9
Bretagne	301,7	97,5
Centre	196,2	77,9
Champagne-Ardennes	185,6	138,6
Corse	150,5	511,6
Franche-Comté	146,8	127,6
Haute-Normandie	219,3	121,1
Ile-de-France	151,5	13,1
Languedoc-Roussillon	270,4	106,7
Limousin	127,3	174,1
Lorraine	329,4	141
Midi-Pyrénées	430	154,9
Nord-Pas-de-Calais	701	174,4
Pays de la Loire	302,2	87,6
Picardie	201,5	106,4
Poitou-Charentes	201,5	116,9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	302,2	62,8
Rhône-Alpes	334	55,5
Ensemble métropolitain	5 593,1	91,1

Sources : ARF et INSEE

Ces formes plus indirectes de péréquation (horizontale dans le cas des groupements intercommunaux, verticale dans celui des fonds structurels européens et des subventions départementales) ne peuvent effectivement être ignorées. Toutefois, il paraît difficile d'en mesurer avec rigueur et exhaustivité l'efficacité globale, dans la mesure où la redistribution n'intervient pas au niveau national et où les données demeurent éparées.

(1) Population calculée par l'INSEE lors du recensement de 2008.

II. UNE POLITIQUE QUI GLOBALEMENT SE RENFORCE MAIS REPOSE SUR DES MÉCANISMES TROP TECHNOCRATIQUES

Contrairement à une idée trop répandue, la péréquation s'est globalement renforcée depuis une dizaine d'années, bien qu'elle ait diminué pour les départements, dont les dotations compensatrices ont été accrues à partir de l'année 2004. L'efficacité et la « lisibilité » de cette politique est toutefois pénalisée par sa dispersion technocratique en une multitude de dotations ou fractions de dotations, ce qui s'explique largement par la recherche d'un consensus entre des intérêts locaux âprement défendus et peu conciliables.

A. LE RENFORCEMENT INÉGAL DE LA PÉREQUATION DEPUIS 2001

1. La croissance continue des dotations péréquatrices

La dotation globale de fonctionnement (DGF), qui regroupe près de 80 % des concours financiers versés par l'État aux collectivités territoriales (40,9 milliards d'euros, sur un total de 52,4 milliards d'euros en 2009), constitue le principal instrument de péréquation verticale, par lequel l'État accorde un plus grand soutien financier aux collectivités les plus fragiles. Selon les éléments communiqués par le Gouvernement à votre rapporteur, la **proportion de la DGF consacrée à cette péréquation explicite** est passée, toutes catégories de collectivités territoriales confondues, **de 9,5 % en 1998 à 15,7 % en 2008**. Pendant cette période, toutes les dotations péréquatrices, au sein de la DGF, ont augmenté en valeur absolue. Leur poids global dans la DGF a augmenté constamment, sauf en 2004 du fait de l'intégration à la DGF de la compensation aux collectivités de la suppression de la part de l'assiette de la taxe professionnelle reposant les salaires (*voir tableau ci-après*).

ÉVOLUTION DES DOTATIONS PÉRÉQUATRICES DE LA DGF DE 1998 À 2008

(en millions d'euros)

Année	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DGF totale	16 210	18 812	36 740	37 949	38 106	39 209	40 056
Dotation de solidarité urbaine	347	615	635	760	880	999	1 093
Dotation de solidarité rurale	270	407	420	503	572	650	711
Dotation nationale de péréquation	0	0	569	632	652	662	687
Dotation d'intercommunalité	806	1 824	1 939	2 045	2 144	2 249	2 329
<i>Total dotations péréquatrices des communes et de leurs groupements</i>	<i>1 423</i>	<i>2 846</i>	<i>3 563</i>	<i>3 940</i>	<i>4 248</i>	<i>4 560</i>	<i>4 820</i>
Dotation de péréquation des départements	0	0	692	435	473	519	555
Dotation de fonctionnement minimal des départements	118	161	174	563	634	696	744
<i>Total dotations péréquatrices des départements</i>	<i>118</i>	<i>161</i>	<i>866</i>	<i>998</i>	<i>1 107</i>	<i>1 215</i>	<i>1 299</i>
Dotation de péréquation des régions	0	0	76	96	114	132	152
Total des dotations péréquatrices	1 540	3 007	4 504	5 032	5 469	5 908	6 272
Proportion globale de la DGF affectée aux dotations péréquatrices	9,5 %	16 %	12,3 %	13,3 %	14,3 %	15,1 %	15,7 %

Si l'on distingue entre les différents niveaux de collectivités, on constate également une hausse ininterrompue du poids relatif de cette péréquation pour chacune d'entre elles depuis 2005. Ainsi, la proportion de la DGF consacrée aux dotations péréquatrices :

- est passée de 19,1 % à 22 % pour les communes et leurs groupements ;
- a été portée de 9,2 % à 11 % pour les départements ;
- est, enfin, passée de 1,9 % à 2,9 % pour les régions.

2. Une efficacité péréquatrice inégale

Toutefois, une étude présentée par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant le 28 octobre 2008 devant le Comité des finances locales (CFL), instance de « pilotage » de la répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales réunissant leurs représentants respectifs et des parlementaires, met en lumière une évolution plus contrastée, entre les années 2001 et 2006, du poids réel de la péréquation dans l'ensemble des dotations versées par l'État aux collectivités locales.

Ainsi, sur la période, le **taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat** entre collectivités, qui mesure les effets réels de la péréquation verticale dans son ensemble :

– a *baissé pour les communes*, puisqu'il a été ramené de 39,2 % à 36,9 %, chute résultant entièrement de la compensation de suppression de la « part salaire » de taxe professionnelle et de la réforme des modalités de calcul de la dotation de base de la DGF ;

– a aussi été *réduit pour les départements*, puisqu'il a été ramené de 50,6 % à 47,7 % en 2006, ce qui s'explique notamment par l'intégration de la dotation impôts ménages dans les composantes forfaitaires de la DGF des départements ;

– a, en revanche, *nettement augmenté pour les régions*, passant de 38,2 % à 45,2 %, une partie de cette hausse pouvant être attribuée à l'intégration à la partie forfaitaire de la DGF des régions de l'écêtement du fonds de correction des déséquilibres régionaux.

Il convient de souligner que cette étude intègre l'effet péréquateur des dotations explicitement péréquatrices, mais aussi celui, plus méconnu, des dotations compensatrices, dont certaines composantes contribuent à la réduction des écarts de pouvoir d'achat entre collectivités.

Elle met par ailleurs en lumière une grande variabilité de la « performance intrinsèque » des dotations explicitement péréquatrices – cette donnée reflétant l'effet de correction de pouvoir d'achat d'un euro additionnel dépensé pour la

dotation étudiée, elle implique de faire abstraction du volume financier consacré à celle-ci. Ainsi, cet indice de performance atteint :

– 0,43 pour les dotations péréquatrices versées aux communes. Toutefois, au sein de celles-ci, les résultats sont contrastés, puisque l'indicateur, qui demeure relative faible à 0,41 pour les dotations de solidarité urbaine, de solidarité rurale et d'intercommunalité ⁽¹⁾, s'élève nettement à 0,64 pour la dotation nationale de péréquation apparue en 2004 ;

– 0,31 pour les dotations péréquatrices versées aux départements, qui peinent donc à réduire les déséquilibres interdépartementaux ;

– 0,71 pour les dotations péréquatrices versées aux régions, dont l'effet redistributeur pourrait donc être très fort si les volumes engagés n'étaient pas 8,5 fois moins élevés que ceux alloués aux dotations péréquatrices des départements.

Il est évidemment regrettable que l'efficacité intrinsèque des dotations péréquatrices versées aux départements soit plus de deux fois plus faible que celle des dotations accordées aux régions, car les écarts de ressources entre départements sont, à l'inverse, comme cela a été démontré, deux fois plus grands entre départements qu'entre régions : une révision des modalités de calcul des dotations péréquatrices existantes devrait donc prioritairement porter sur l'échelon départemental. Le présent rapport préconise toutefois une refonte plus globale des dotations péréquatrices, car le mode de « gouvernance » appliqué en France à la gestion des dotations risquerait, en pratique, d'entraver des aménagements plus fragmentaires des critères de répartition des dotations existantes.

Sans même attendre qu'une réforme aussi vaste ait été conduite, il serait utile de rendre public, chaque année, l'indicateur de performance global obtenu pour chaque niveau de collectivités. En effet, disposer d'un tel chiffre, qui synthétise l'ensemble des effets péréquateurs des dotations accordées par l'État, serait une aide précieuse pour éclairer les décisions prises par le CFL puis le Parlement, lorsque des évolutions du volume et des modalités de calcul de ces concours financiers sont discutées.

Proposition n° 1 : Mettre en place, pour chaque catégorie de collectivités locales, un indicateur annuel de péréquation (verticale), publié dans les documents budgétaires, reflétant le taux global de correction des inégalités de pouvoir d'achat entre celles-ci.

(1) La performance péréquatrice de ces trois dotations est elle-même variable : selon un étude conduite pour la CFL par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant en 2004, l'indice de progressivité, alors utilisé pour mesurer l'intensité de la péréquation de chaque dotation, atteignait 0,41 pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et 0,44 pour la dotation d'intercommunalité, contre 0,6 pour la dotation de solidarité urbaine (DSU). Toutefois, la modification des critères de répartition de la DSU en 2005, destinée à mieux prendre en compte les zonages de la politique de la ville, a dilué son effet péréquisiteur depuis lors, ce qui limite la pertinence des comparaisons qui pourraient être effectuées entre 2004 et 2009.

Même s'ils ne dépendent pas de dotations versées par l'État, les effets de la péréquation *horizontale* entre les ressources et les charges des communes, par le biais des regroupements intercommunaux, méritent également d'être analysés. Selon une étude conduite par l'ADCF, en collaboration avec *Dexia* et les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant, sur un échantillon de communautés d'agglomération et de communautés de communes à taxe professionnelle unique entre les années 1993 et 2004, la mise en place d'une intercommunalité à fiscalité propre a permis de réduire les écarts de potentiel fiscal :

- de 40 à 80 % dans les communautés d'agglomération ;
- de 5 à 50 % dans les communautés de communes.

Cette étude conclut que le regroupement intercommunal aurait deux principaux effets redistributifs :

– un « effet ressources », par la spécialisation fiscale de chaque échelon et la solidarité financière entre les communes membres (grâce à la dotation de solidarité communautaire) ;

– un « effet charges », par le transfert du niveau communal au niveau intercommunal de dépenses de fonctionnement et d'investissement, ainsi que par la répartition inégale de l'usage des services communautaires.

Votre rapporteur estime que ce travail d'évaluation gagnerait aujourd'hui à être mis à jour et étendu, le cas échéant par les mêmes auteurs (dont l'expertise est largement reconnue), à un plus grand nombre d'EPCI à fiscalité propre, afin que des estimations nationales permettent de mesurer l'ampleur de ces solidarités financières. Celles-ci sont en effet appelées à croître avec l'achèvement de la carte intercommunale, à condition bien sûr que la mutualisation d'impôts locaux substantiels demeure possible.

Proposition n° 2 : Confier à des experts reconnus une étude permettant d'estimer, au niveau national, l'importance des effets péréquateurs (horizontaux) ayant résulté du regroupement de communes en EPCI à fiscalité propre depuis dix ans.

B. UN PROCESSUS DE DÉCISION QUI NE FAVORISE PAS L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ PÉRÉQUATRICE DES DOTATIONS

Pour renforcer l'intensité péréquatrice des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales, il est nécessaire d'en réviser les critères d'attribution. Cette démarche, complémentaire d'un accroissement des masses financières consacrées aux dotations péréquatrices au sein de l'ensemble des concours financiers de l'État, suppose donc de concentrer les effets redistributeurs de ces dotations sur les collectivités les plus défavorisées, ce qui est généralement perçu comme allant à l'encontre de l'intérêt particulier des autres collectivités.

Or, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales, la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les collectivités est contrôlée par le Comité des finances locales (CFL), qui fixe le montant de ses différentes composantes. Obtenir un consensus au sein de cette instance originale, dont l'article L. 1211-2 du même code prévoit qu'elle comprend 11 représentants de l'État, 4 parlementaires (qui exercent souvent des responsabilités locales) et 28 représentants des différentes catégories de collectivités locales⁽¹⁾, est souvent très difficile du fait des divergences entre intérêts locaux qui, bien que rarement explicités, n'en sont pas moins déterminants. Chaque réforme des modalités de répartition des dotations donne lieu, de la part des représentants des collectivités susceptibles d'être intéressées, à des calculs et demandes de simulations destinés à anticiper les éventuelles pertes financières qu'elle entraînerait, par rapport à la reconduction des dispositifs existants.

La volonté de préserver le plus large consensus au sein du CFL aboutit donc, dans de nombreux cas, à affaiblir considérablement la portée des réformes envisagées, tout en les compliquant, pour finalement n'en conserver que le plus petit dénominateur commun, considéré comme acceptable par l'ensemble des partenaires en présence.

Une illustration de ce mode de fonctionnement a été récemment fournie par la tentative de réforme, à l'automne 2008, de l'une des composantes de la dotation aménagement de la DGF, dont l'effet péréquateur est insuffisant du fait de sa dilution – comme cela a été précédemment indiqué, son indicateur de performance péréquatrice ne dépasse pas 0,41. Ainsi, le Gouvernement avait d'abord annoncé devant le CFL sa volonté de réformer la dotation de solidarité urbaine (DSU), pour ramener des trois quarts à la moitié la proportion des communes de plus de 10 000 habitants qui la perçoivent, ainsi que pour tenir davantage compte de critères de pauvreté et de logement que du classement des communes en zone urbaine sensible (ZUS) ou zone franche urbaine (ZFU). Certes, l'intention de concentrer la DSU sur les communes urbaines dont la population est la plus défavorisée pouvait paraître légitime – l'introduction pour le calcul de la DSU, en 2005, des références aux ZUS et ZFU, instruments de la politique de la ville, a effectivement « *brouillé la vocation péréquatrice initiale de la DSU* »⁽²⁾. Toutefois, la critique virulente de la révision de certains de ses critères d'attribution a contraint le Gouvernement à en reporter la concrétisation à une date ultérieure. Dès lors, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le texte soumis par le Gouvernement à la représentation nationale se bornait

(1) Ces représentants, désignés par le collège des chefs d'exécutifs des collectivités dont ils relèvent, sont au nombre de 2 pour les régions, 4 pour les départements, 7 pour les groupements intercommunaux et 15 pour les communes. Ces deux dernières catégories font en outre l'objet de règles de répartition spécifiques, destinées à assurer une représentation fidèle de la diversité des situations géographiques et juridiques en leur sein.

(2) « Loi de finances pour 2009 : une occasion manquée de réforme de la dotation de solidarité urbaine », article du professeur Laurent Dauphin, *AJDA*, 4 mai 2009.

à affecter la hausse de 70 millions d'euros de cette dotation ⁽¹⁾ aux communes les plus démunies, tout en garantissant aux autres communes le maintien des dotations résultant des règles d'attribution préexistantes.

Comme le soulignent les professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert, l'explicitation insuffisante des objectifs de la péréquation et l'analyse des projets de réforme par des collectivités, dont les représentants se mobilisent contre toute diminution des transferts qui pourrait concerner leur situation particulière, aboutit à ne réformer les dotations que pour la frange correspondant à leur accroissement : un nouvel « étage » réformé est ainsi ajouté à des dotations dont les masses antérieures sont fossilisées... Par ailleurs, les dotations péréquatrices ont été, historiquement, construites au fil des démembrements d'impôts locaux – comme la taxe locale sur le chiffre d'affaire en 1968 –, donnant lieu à des compensations successives auxquelles certains élus demeurent attachés.

Les inconvénients de cette gouvernance se sont accumulés et alourdis au fil du temps et votre rapporteur est, pour sa part, convaincu que cette méthode de « pilotage » des finances locales a, aujourd'hui, atteint ses limites s'agissant de la réforme des dotations péréquatrices : l'amélioration de leur efficacité comme de leur lisibilité suppose une approche plus globale, rationnelle et explicite. A cet égard, le présent rapport préconise, dans les conditions qui seront développées ultérieurement, de préparer une refonte générale de l'ensemble des mécanismes péréquateurs, consistant à ne plus retenir les dotations existantes comme référence et point de départ de la réflexion nationale.

C. L'ÉPARPILLEMENT ET LA FRAGMENTATION DE LA PÉRÉQUATION EN UNE MULTITUDE DE DOTATIONS

1. La diversité des dotations procédant à une péréquation verticale

L'essentiel de la péréquation *verticale* entre les collectivités locales est effectué au sein de la DGF, mais son caractère extrêmement composite ne facilite pas la bonne identification des dotations explicitement péréquatrices (*correspondant aux zones grisées dans le tableau ci-après*).

(1) Le projet de loi de finances pour 2009 a prévu de porter de 1,09 à 1,16 milliards d'euros les crédits consacrés à la DSU, ce qui représente une hausse de 6,5 % par rapport à l'année précédente.

IDENTIFICATION DES DOTATIONS PÉRÉQUATRICES AU SEIN DE LA DGF

DGF des communes et de leurs groupements <i>(23,35 milliards d'euros en 2009)</i>	Dotations forfaitaires des communes	Dotation de base (<i>fonction de la population communale</i>)
		Dotation superficielle (<i>proportionnelle à la superficie communale</i>)
		Compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle
		Complément de garantie
	Dotations d'aménagement (<i>pour les communes</i>)	Dotation de solidarité urbaine (DSU)
		Dotation de solidarité rurale (DSR)
		Dotation nationale de péréquation (DNP)
	Dotations d'aménagement (<i>pour les groupements de communes</i>)	Dotation de compensation
		Dotation d'intercommunalité
DGF des départements <i>(12,12 milliards d'euros en 2009)</i>	Dotations forfaitaires des départements	Dotation de base
		Complément de garantie
	Dotation de compensation	
	Dotations de péréquation des départements	Dotation de péréquation urbaine (DPU)
		Dotation de fonctionnement minimal (DFM)
DGF des régions <i>(5,42 milliards d'euros en 2009)</i>	Dotation forfaitaire des régions	
	Dotation de péréquation des régions	

Sources : DGCL et code général des collectivités territoriales.

Plusieurs autres dotations versées par l'État aux collectivités locales contribuent également à la péréquation verticale des ressources et des charges des collectivités qui en bénéficient. Ainsi, l'État procède, selon des critères redistributifs, à une répartition de dotations dont la gestion est déconcentrée :

– la **dotations de développement rural (DDR)**, à laquelle ont été alloués 131,3 millions d'euros en 2008. À titre d'exemple, les communes de moins de 10 000 habitants éligibles fraction péréquatrice de la DSR bénéficient de la seconde part de la DDR, pour favoriser le maintien des services publics en milieu rural ;

– la **dotations globale d'équipement (DGE)** des départements, dont l'enveloppe s'est élevée à 224,5 millions d'euros en 2008 ;

– la **dotation de développement urbain (DDU)**, créée par le projet de loi de finances pour 2009 et dotée de 50 millions d’euros, qui permet d’aider les 100 communes urbaines les plus défavorisées.

2. Les voies multiples de la péréquation horizontale

Aux dotations de l’État qui opèrent une péréquation verticale, il convient évidemment d’ajouter les outils spécifiquement destinés à assurer une péréquation *horizontale* entre les collectivités.

Ainsi, les **Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**, créés par une loi du 29 juillet 1975⁽¹⁾ et dont les enveloppes cumulées représentaient 918 millions d’euros en 2007 au niveau national, sont essentiellement financés par un prélèvement sur la part de taxe professionnelle dues par les plus gros contributeurs⁽²⁾, tandis qu’une partie du produit est reversé par les départements aux communes défavorisées au regard de la faiblesse de leur potentiel fiscal ou de l’importance de leurs charges.

Par ailleurs, le **Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)**, spécifiquement créé pour cette région en 1991⁽³⁾, assure une redistribution des richesses entre les communes franciliennes. Rappelons que 173 millions d’euros ont été distribués en 2008 par le biais du FSRIF, qui procède à une péréquation relativement efficace puisque, selon l’étude précitée des professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant, son indicateur de performance intrinsèque s’élève à 0,47 – soit un niveau supérieur aux dotations de péréquation (verticale) versées par l’État aux communes, à l’exception de la dotation nationale de péréquation.

Enfin, la solidarité financière entre les communes participant à un EPCI à fiscalité propre peut également prendre la forme de dotations qui opèrent une péréquation horizontale des ressources. Ainsi, selon une étude conduite par l’ADCF, 83 % des communautés d’agglomérations (soit 136 sur un total national de 163 communautés d’agglomération) avaient mis en place une **dotation de solidarité communautaire (DSC)** en 2006, dont le produit s’élevait alors à 546 millions d’euros et représentait environ 30 euros par habitant. Les critères de répartition de la DSC entre communes membres, décidés localement, varient de trois à huit et reposent, pour deux tiers d’entre eux, sur la prise en compte de charges (les seuls critères de population et de logement social représentant respectivement 26 et 9 % de la répartition).

(1) Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

(2) L’*écritelement* porte sur la taxe professionnelle acquittée par les établissements que la loi qualifie d’« exceptionnels » : ceux dont les bases de taxe professionnelle, divisées par le nombre d’habitants de leur commune d’implantation, dépassent un seuil fixé à deux fois la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant.

(3) Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

Cette fragmentation des dotations dont le rôle péréquateur est explicite aboutit ainsi à un éparpillement des instruments censés, pour préserver la cohésion territoriale, corriger les déséquilibres financiers entre collectivités locales. Les auditions effectuées par votre rapporteur l'ont convaincu qu'une telle situation nuit à la mise en œuvre d'une politique de péréquation cohérente comme à son évaluation, et qu'il est temps d'y remédier.

III. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE LA PÉRÉQUATION

Même la mise en place de mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales est loin d'être une originalité française, les enseignements que l'on peut retirer des politiques de péréquation mises en œuvre à l'étranger demeurent limités. L'avenir de la péréquation dans notre pays dépendra principalement, d'une part, de la capacité des pouvoirs publics à compenser financièrement la réforme de la taxe professionnelle sans fragiliser ces mécanismes redistributeurs et, d'autre part, à regrouper ces derniers au service d'une politique nationale cohérente et volontariste.

A. DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES PEU TRANSPOSABLES

Aux États-Unis, une longue tradition libérale conduit à envisager avec beaucoup de méfiance toute intervention de l'État fédéral qui, en redistribuant les ressources financières entre collectivités, pourrait porter atteinte à leurs responsabilités politiques et droits historiques. Il existe pourtant une péréquation éparse et informelle, dont il est évidemment difficile de mesurer l'ampleur. Ainsi, des soutiens financiers variables sont accordés par l'État sans cohérence globale ou architecture prédéfinie, au service de politiques sectorielles très ciblées – qui ne conduisent pas à distinguer en tant que telles les collectivités en fonction de leur niveau de ressources –, ou selon des mécanismes de nature marchande ou contractuelle (mises aux enchères ponctuelles d'allocations et crédits à la collectivité la plus offrante, ou encore octroi de subventions en contrepartie de la mise en œuvre d'un programme d'intérêt fédéral).

En revanche, une majorité de pays européens ont mis en place, sous des formes variables, des mécanismes de péréquation destinés à corriger les écarts de ressources et de besoins de la population entre leurs collectivités territoriales, dont l'autonomie tend globalement à se renforcer.

Certains pays, comme l'Espagne, la Grande-Bretagne ou la Suisse, mettent en œuvre une péréquation *verticale* : l'État y affecte aux collectivités des moyens budgétaires (subventions ou dotations versées par un fonds national) d'autant plus importants que les ressources des collectivités sont faibles au regard de leurs charges. Tel est également le cas, hors d'Europe, du Canada et du Japon. A l'inverse, dans les États scandinaves, où les bases d'imposition sont particulièrement inégales sur le territoire, la péréquation prend une forme *horizontale* et représente de 85 % à 95 % des recettes fiscales des communes, ce qui donne lieu à une grande redistribution effectuée par l'État (sauf en Finlande où il existe un transfert financier direct entre collectivités). Enfin, d'autres pays, tels que l'Allemagne et l'Italie, mêlent, comme la France, des éléments de péréquation verticale et horizontale, selon des architectures souvent complexes, qui aboutissent, dans le cas allemand, à une égalisation presque complète des capacités financières entre *Länder*.

Aucun de ces modèles étrangers de péréquation ne tend à s'imposer et à l'emporter clairement sur les autres, même si quelques traits communs s'affirment :

– dans les États fédéraux (Espagne exceptée), la redistribution s'opère d'abord entre les États fédérés, chacun d'entre eux appliquant ensuite des mécanismes péréquateurs pour répartir les masses financières dont il dispose entre les collectivités de l'échelon inférieur. Comme cela a été souligné au cours des auditions effectuées par votre rapporteur, le fait que la France demeure un État unitaire, doté d'une Constitution qui interdit explicitement à une catégorie de collectivités d'exercer une tutelle sur une autre, justifie pleinement que la péréquation soit établie directement par l'État pour chaque niveau de collectivités locales ;

– les mécanismes péréquateurs sont d'autant plus forts que les collectivités locales jouissent d'une autonomie fiscale élevée, mais la préservation de cet équilibre territorial alimente, lors des négociations financières entre les collectivités locales et l'État, les tensions et les frustrations ;

– dans certains États où les disparités territoriales sont particulièrement marquées, comme l'Espagne, la Belgique ou l'Italie, l'affirmation croissante des autonomies régionales a progressivement remis en cause le consensus entourant les transferts financiers entre les régions – les plus aisées souhaitant réduire le montant de leur contribution à l'effort de solidarité nationale. M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, remarque que le défaut des modèles trop régionalisés est la création de « grandes ruptures » financières, très visibles au niveau national et qui marquent durablement les esprits. Ce constat devrait, là encore, conduire à ne pas privilégier en France un renforcement de la péréquation interrégionale au détriment de la péréquation interdépartementale ou intercommunale, la première se prêtant plus aisément à des caricatures et exploitations populistes au détriment de l'unité nationale ;

– dans la plupart des pays européens, les systèmes de péréquation intègrent de nombreux critères de charge et sont à la fois difficiles à évaluer et critiqués pour la complexité excessive de leurs modalités de mise en œuvre – ce qui entraîne périodiquement leur réforme. A cet égard, la situation française n'est, hélas, guère originale : l'effort de simplification des transferts financiers y demeure particulièrement nécessaire.

D'une manière générale, le système de péréquation mise en place dans chaque reflète un cheminement historique singulier et il serait absurde de vouloir « plaquer » sur la France un modèle de péréquation importé. Cette observation doit conduire à écarter les démarches principalement interrégionales, mais aussi les approches trop dirigistes. Ainsi, il a été estimé à plusieurs reprises, lors des auditions, que la fixation d'un objectif quantitatif contraignant et global, pour la péréquation effectuée au niveau national, comme cela existe notamment en

Allemagne, s'accorderait mal avec le modèle français d'État unitaire et un niveau de responsabilités locales modéré ; une redistribution aussi strictement et juridiquement encadrée y serait incomprise et inapplicable.

Pour autant, il serait dommage de renoncer à tout outil d'orientation politique des politiques de péréquation : aussi votre rapporteur préconise-t-il de confier au Comité des finances locales (CFL) le soin de discuter chaque année, non pas globalement mais pour chaque échelon d'administration territoriale, du niveau de péréquation qu'il serait souhaitable d'atteindre. Cet effort d'énonciation explicite d'un objectif de péréquation aurait le mérite d'obliger l'ensemble des élus représentés au CFL à fixer une direction vers laquelle toutes les réformes affectant les dotations péréquatrices devraient tendre, ce qui rétablirait, dans ce domaine, une cohérence d'ensemble et la primauté de la volonté politique.

Proposition n° 3 : Soumettre à la délibération annuelle du Comité des finances locales (CFL) un objectif indicatif de péréquation pour les dotations versées par l'État à chaque catégorie de collectivités locales.

B. L'IMPACT MAJEUR DE LA RÉFORME ANNONCÉE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Le projet de supprimer, à l'occasion de l'examen du projet de loi finances pour 2010, l'essentiel de la taxe professionnelle, comme l'a annoncé le Président de la République le 5 février dernier, devrait conduire à réexaminer la fiscalité locale dans son ensemble et pourrait fortement affecter les mécanismes péréquateurs qui en dépendent. Une réforme de cette ampleur suscite inévitablement des inquiétudes, dont les associations d'élus entendues par votre rapporteur se sont fait l'écho : elle ne laisserait en effet subsister de l'actuelle taxe professionnelle que la part foncière⁽¹⁾, représentant seulement 20 % de son produit, qui s'est élevé à 28,4 milliards d'euros en 2008⁽²⁾. Après que l'exonération des investissements nouveaux décidée lors de l'examen de la loi de finances pour 2009, celle de l'ensemble des équipements et biens mobiliers pourrait être décidée pour l'année suivante, de façon à alléger le poids de cet impôt qui pénalise l'activité des entreprises.

Rappelons que la taxe professionnelle, dont les recettes représentent de 45 % de l'ensemble du produit des quatre impôts directs dont les collectivités locales maîtrisent les taux⁽³⁾, est répartie de la manière suivante (*voir tableau ci-*

(1) *L'assiette de la taxe professionnelle, acquittée par les personnes physiques ou morales exerçant à titre habituel une activité professionnelle non salariée, est actuellement constituée de la valeur cadastrale des locaux, de la valeur locative des équipements et biens mobiliers, ainsi que d'une fraction des recettes des professions libérales employant moins de 5 salariées. Les salaires et rémunérations ont quitté les bases d'imposition de cette taxe depuis 2003.*

(2) *29,13 milliards d'euros avant soustraction de la participation des collectivités locales au coût du dégrèvement de la taxe professionnelle, du fait de son plafonnement en fonction de la valeur ajoutée des entreprises imposées.*

(3) *Taxe d'habitation (15,3 milliards d'euros en 2008), taxe sur le foncier bâti (20,5 milliards d'euros en 2008), taxe sur le foncier non bâti (854 millions d'euros en 2008) et taxe professionnelle.*

après) : 60,2 % de ses recettes reviennent aux communes, 30 % aux départements et 9,8 % aux régions. Toutefois, son poids relatif dans la fiscalité directe locale est nettement plus élevé dans les régions (près de 61 % du produit des quatre taxes) que dans les départements, communes et groupements de communes (moins de 44 % de ce produit). Les collectivités les plus affectées par une suppression de la taxe professionnelle pourraient donc être les régions.

RÉPARTITION DES RECETTES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (TP) ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008

Collectivités locales	Produit de la TP (en milliards d'euros)	<i>Part de la TP dans l'ensemble du produit des quatre taxes directes locales</i>
Communes et leurs groupements	17,1	41,8 %
Départements	8,5	43,5 %
Régions	2,8	60,9 %
Total	28,4	45 %

Source : « Les collectivités locales en chiffres 2009 », direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

L'État devrait en principe compenser aux collectivités locales concernées environ 22 milliards d'euros de pertes de recettes. Toutefois, comme le souligne le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales remis au Président de la République le 5 mars 2009, sur ce total, 10,5 milliards d'euros ne proviennent plus réellement de produits fiscaux, mais de compensations financières versées par l'État aux collectivités locales au titre de divers dégrèvements et exonérations fiscales, dont le versement devra être poursuivi sous une autre forme.

Rappelons qu'en tout état de cause, les exigences constitutionnelles ne permettent pas d'envisager que la suppression de l'essentiel de la taxe professionnelle soit compensée aux collectivités locales par la seule voie de dotations budgétaires. En effet, en vertu du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ⁽¹⁾, les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités doivent représenter « *une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », laquelle ne peut être inférieure à leur niveau de 2003, soit :

– 60,8 % pour les communes et leurs groupements ;

(1) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (dont l'article 4 a été codifié à l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales).

- 58,6 % pour les départements ;
- 41,7 % pour les régions.

La contrainte résultant de cette règle devrait être plus forte pour les communes et leurs groupements, dont le ratio d'autonomie financière (61,8 en 2006) est déjà proche du seuil minimal, que pour les départements et les régions, dont le ratio d'autonomie financière a déjà progressé de six à sept points depuis 2003, pour atteindre respectivement 65,5 % et 48,1 % en 2006, selon le dernier rapport publié à ce sujet par l'Observatoire des finances locales ⁽¹⁾.

Cette réforme devrait avoir de nombreux impacts sur la péréquation. Ainsi, selon la nature des impôts appelés à remplacer, au moins en partie, la suppression de l'essentiel de la taxe professionnelle, le potentiel fiscal des collectivités, ressource prise en compte dans les politiques de péréquation, pourra considérablement varier. Par ailleurs, la compensation par des dotations d'État d'une partie de la perte de recettes liée à la réforme de la taxe professionnelle pourrait avoir pour inconvénient de réduire mécaniquement la part de péréquation dans l'ensemble des dotations versées aux collectivités, et surtout de figer les rentes de situation dont bénéficient actuellement certaines collectivités en raison de leur assiette fiscale.

Ces considérations, ajoutées au souhait unanimement exprimé par les élus locaux de conserver un impôt local assurant un lien entre l'activité des entreprises et le territoire, plaident pour que la diminution des recettes fiscales que les collectivités tirent directement de la taxe professionnelle soit prioritairement compensée par la création d'une ou plusieurs taxes économiques dont les collectivités aient la maîtrise. Il pourrait par exemple s'agir, comme l'ont proposé certains membres de la commission des Finances de notre assemblée, d'une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises dont le taux avoisinerait 1,5 %, ou encore d'une taxe écologique, qui pénaliserait les activités et comportements les plus polluants. Il conviendra également de prendre en compte le degré de sensibilité de ces nouveaux impôts aux variations de conjoncture économique, compte tenu de la situation financière déjà fragile de nombreuses collectivités ⁽²⁾.

Quelle que soit la solution retenue, la concertation avec les élus devra être poursuivie afin que la réforme recueille la plus large adhésion possible et préserve non seulement l'autonomie financière des collectivités locales, mais aussi la possibilité pour leurs représentants de rendre compte aux électeurs de politiques fiscales dont ils auront été responsables ⁽³⁾.

(1) « Les finances des collectivités locales en 2008 », rapport de l'Observatoire des finances locales publié au mois de juillet 2008.

(2) Selon une étude intitulée « Suppression de la taxe professionnelle : un risque pour la solvabilité des collectivités locales » et publiée le 12 mai dernier, l'agence de notation Fitch Ratings estime qu'une suppression de la taxe professionnelle, si elle n'est pas compensée par l'octroi aux collectivités locales de nouveaux impôts dont elles pourraient maîtriser les taux, risque d'amoinrir leurs « marges de manœuvre fiscales » et ainsi « limiter leur faculté de restaurer leur capacité financière » en cas de crise.

(3) Selon l'étude précitée de l'agence Fitch Ratings, une suppression de taxe professionnelle non compensée par des ressources fiscales locales ramènerait de 38 % à 24 % pour les régions, et de 34 % à 19 % pour les

Proposition n° 4 : Compenser intégralement la perte de recettes résultant, pour les collectivités locales, de la réforme annoncée de la taxe professionnelle, en priorité par la création de taxes locales imposant la valeur ajoutée des entreprises et l'impact de leurs activités sur les écosystèmes. Le maintien de la part de la péréquation dans les dotations de l'État, comme l'exercice des responsabilités locales en matière fiscale, seront ainsi mieux assurés.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE GLOBALE ET D'UN REGROUPEMENT DES DOTATIONS PÉRÉQUATRICES

La recherche d'une péréquation plus efficace impose aujourd'hui un effort de regroupement des multiples dotations versées par l'État aux collectivités locales. En effet, leur actuel éparpillement ne favorise :

– ni la prise de décision, puisqu'elle « technocratise » un processus de décision qui, de ce fait, échappe plus aisément à l'énonciation d'une volonté politique claire ;

– ni leur bonne gestion, car l'administration doit gérer des dotations et fractions de dotations dont la répartition est soumise à des critères toujours plus nombreux et variables, aboutissant trop souvent à des formules de calcul byzantines, ce qui ne peut que favoriser les erreurs et l'allongement des délais ;

– ni l'évaluation des résultats obtenus, le recueil des données supposant un plus lourd effort de collecte et de synthèse pour que l'information puisse être utilisée par les autorités politiques.

Le récent rapport d'information des sénateurs Yves Krattinger et Jacqueline Gourault sur la réorganisation territoriale estime d'ailleurs que le système actuel de péréquation verticale manque d'efficacité parce qu'il est « illisible, tant pour les citoyens que pour les collectivités territoriales, et d'une complexité telle que sa gestion est rendue difficile »⁽¹⁾. Ce même rapport estime envisageable d'y porter remède par une « réforme globale des dispositifs de péréquation », consistant à mettre en place « une nouvelle dotation de péréquation, unifiée donc plus lisible pour les citoyens et les collectivités territoriales et plus efficace ».

Pour faciliter le « pilotage » des politiques de péréquation, il serait, effectivement, bien plus cohérent de disposer, comme cela est suggéré par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant, d'une unique dotation de péréquation, même si ses modalités de calcul doivent demeurer composites. Les représentants de l'Association des maires de France (AMF) ont également estimé, lors de leur

départements, la part que représentent les taxes modifiables dans l'ensemble de leurs recettes de fonctionnement.

(1) Rapport d'information (n° 264) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, annexé au procès-verbal de la séance du 11 mars 2009 du Sénat, présenté au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

audition, que le seul moyen d'améliorer réellement l'efficacité des mécanismes de péréquation serait de remettre en cause les situations acquises, c'est-à-dire les dotations péréquatrices qui coexistent actuellement au sein de la DGF.

Le bouleversement que constituera la suppression annoncée de l'essentiel de la taxe professionnelle offre l'opportunité de procéder à cette réforme globale, qui nécessite également une volonté politique affirmée pour surmonter les conservatismes auquel ce projet ne manquerait pas d'être confronté. Votre rapporteur préconise d'étudier la possibilité de réunir, pour chaque échelon d'administration locale, l'ensemble des actuelles dotations péréquatrices en une unique dotation, reposant sur des critères de ressources et de charges permettant de réduire au moins de moitié les inégalités de pouvoir d'achat entre collectivités. Fixer ainsi pour ces nouvelles dotations l'objectif de parvenir à une performance péréquatrice intrinsèque supérieure à 0,5 paraît raisonnable, puisque l'indice de performance mis au point par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant donne des chiffres compris entre 0,31 et 0,71 pour les dotations actuelles.

Le contexte budgétaire ne se prêtant guère à une augmentation du volume des dotations péréquatrices, c'est bien sur la performance intrinsèque de ces dotations que l'effort devrait porter en priorité à l'occasion d'une telle réforme. Comme le constate le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales remis au Président de la République le 5 mars 2009, « *l'amélioration de la péréquation devra emprunter d'autres voies que la seule augmentation des concours financiers de l'État* ».

Proposition n° 5 : Préparer un regroupement des dotations péréquatrices versées par l'État, de façon à aboutir, pour chaque niveau de collectivités locales (communes, EPCI, départements et régions) à une unique dotation intensément péréquatrice (efficacité péréquatrice intrinsèque supérieure à 0,5).

Cette démarche d'unification des dotations péréquatrices devrait s'accompagner d'une réflexion portant spécifiquement sur les critères de ressources et de charge à privilégier. M. Adrien Zeller préconise par exemple, au nom de l'Association des régions de France (ARF), de fonder la répartition des dotations péréquatrices sur des critères de ressources harmonisés (potentiel fiscal élargi, prenant en compte la taxe sur les cartes grises, la part modulable de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, voire la part forfaitaire de la DGF) et des critères de charges plus transparents et objectifs, tels que la densité de population ou le nombre d'établissements scolaires.

Si la prise en compte du niveau général de charges obligatoires de la collectivité est généralement reconnue comme nécessaire, ce critère ne devrait pas l'emporter, dans le calcul, sur celui des ressources. En effet, l'inégalité de ressources demeure le meilleur reflet des disparités objectives de situation et des diverses charges qui en découlent.

Par ailleurs, pour limiter la complexité du calcul et la dilution de l'effet péréquateur, il est nécessaire de limiter à deux ou trois les critères de charges, qui doivent conserver un caractère objectif et transversal. En effet, le but de ces critères de charge doit être de prendre en compte des contraintes exogènes simples, telles que la géographie physique du territoire (éloignement et insularité, en particulier pour l'outre-mer, superficie et relief du territoire), ou encore la densité et la richesse de la population résidente. A l'inverse, les dotations qui procèdent à une redistribution en fonction de critères de charge plus ciblés, correspondant à un domaine particulier de l'action locale (route, logement, école, politique d'insertion ou de formation professionnelle), contribuent à neutraliser l'effet des choix de gestion plus ou moins bons qui ont pu être fait par la collectivité. De tels critères peuvent même engendrer des effets d'aubaine – une dotation qui serait fonction de la longueur de la voirie d'une collectivité pourrait, par exemple, l'inciter davantage à construire de nouvelles routes.

Or, l'esprit de la décentralisation, qui repose sur l'exercice de responsabilités locales, sanctionnées par les électeurs, est bien que les élus rendent compte de la qualité de leur gestion devant ceux-ci. Les critères de charge doivent donc avoir d'abord pour fonction de corriger les handicaps structurels, durables et transversaux, qui s'imposent nécessairement aux élus d'une collectivité.

Proposition n° 6 : Pour le calcul des dotations péréquatrices, privilégier, s'agissant des ressources, le critère du potentiel fiscal des collectivités et ne prendre en compte, s'agissant des charges, que celles qui correspondent à des handicaps structurels (géographie accidentée, éloignement ou enclavement, population à faibles revenus) plutôt qu'à des choix de gestion ou à des politiques sectorielles (zonages de la politique de la ville, par exemple). De la sorte, les effets d'aubaine et la dilution des effets péréquateurs seront d'autant mieux évités.

6 propositions pour dynamiser et clarifier les politiques de péréquation

Mieux connaître et évaluer les effets de la péréquation

– Proposition n° 1 : Mettre en place, pour chaque catégorie de collectivités locales, un indicateur annuel de péréquation (verticale), publié dans les documents budgétaires, reflétant le taux global de correction des inégalités de pouvoir d'achat entre celles-ci.

– Proposition n° 2 : Confier à des experts reconnus une étude permettant d'estimer, au niveau national, l'importance des effets péréquateurs (horizontaux) ayant résulté du regroupement de communes en EPCI à fiscalité propre depuis dix ans.

Assurer un pilotage clair et volontariste des politiques nationales de péréquation

– Proposition n° 3 : Soumettre à la délibération annuelle du Comité des finances locales (CFL) un objectif indicatif de péréquation pour les dotations versées par l'État à chaque catégorie de collectivités locales.

– Proposition n° 4 : Préparer un regroupement des dotations péréquatrices versées par l'État, de façon à aboutir, pour chaque niveau de collectivités locales (communes, EPCI, départements et régions) à une unique dotation intensément péréquatrice (efficacité péréquatrice intrinsèque supérieure à 0,5).

Préserver la responsabilité locale des élus pour la gestion des finances des collectivités dont ils ont la charge

– Proposition n° 5 : Pour le calcul des dotations péréquatrices, privilégier, s'agissant des ressources, le critère du potentiel fiscal des collectivités et ne prendre en compte, s'agissant des charges, que celles qui correspondent à des handicaps structurels (géographie accidentée, éloignement ou enclavement, population à faibles revenus) plutôt qu'à des choix de gestion ou à des politiques sectorielles (zonages de la politique de la ville, par exemple). De la sorte, les effets d'aubaine et la dilution des effets péréquateurs seront d'autant mieux évités.

– Proposition n° 6 : Compenser intégralement la perte de recettes résultant, pour les collectivités locales, de la réforme annoncée de la taxe professionnelle, en priorité par la création de taxes locales imposant la valeur ajoutée des entreprises et l'impact de leurs activités sur les écosystèmes. Le maintien de la part de la péréquation dans les dotations de l'État, comme l'exercice des responsabilités locales en matière fiscale, seront ainsi mieux assurés.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le rapport d'information budgétaire de M. Manuel Aeschlimann sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales.

Le Président Jean-Luc Warsmann. Je tiens à saluer le travail de notre collègue Manuel Aeschlimann, qui inaugure une nouvelle démarche de notre Commission s'agissant de l'évaluation de l'usage des crédits votés par le Parlement. Les rapports d'informations confiés à plusieurs de nos rapporteurs pour avis sur les projets de loi de finances constituent en effet un excellent moyen d'approfondir leurs analyses et réflexions, en tirant profit d'un recul qui manque souvent lors des sessions budgétaires d'automne.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur. Je souhaiterais moi aussi saluer l'initiative prise par la Commission qui, en me confiant ce rapport d'information sur la péréquation, s'est donné les moyens de mieux contrôler les finances locales.

La décentralisation, chacun d'entre nous en est convaincu, est bien sûr un espace de liberté, mais elle suppose aussi une régulation publique. L'exercice de responsabilités politiques et financières importantes, par des collectivités locales dont le potentiel est très inégal, appelle la mise en place de correctifs financiers : c'est le rôle de la péréquation.

Notre commission s'était penchée l'an dernier, sous la responsabilité de son président, sur la clarification des compétences des collectivités territoriales – travaux qui ont été, au mois de mars dernier, complétés par ceux du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Edouard Balladur. Aujourd'hui, l'imminence d'une importante réforme de notre organisation territoriale et des finances locales doit nous conduire à nous interroger sur les moyens d'améliorer l'efficacité des mécanismes de péréquation à l'œuvre dans notre pays.

Pour mener ce travail, j'ai effectué, depuis le mois de mars dernier, une série d'auditions qui m'ont permis de recueillir l'avis des représentants de l'Etat et des principales associations d'élus (AMF, ADCF, ADF et ARF), ainsi que celui d'experts reconnus de cette matière, souvent technique : les professeurs Gilbert et Guengant, dont les travaux nous ont éclairé. Le rapport qui vous a été distribué effectue une analyse critique de l'efficacité péréquatrice des dotations versées par l'Etat aux collectivités locales, mais aussi, plus largement, des finalités, de l'architecture et des perspectives de la péréquation dans notre pays.

Un premier constat s'est rapidement imposé : l'intérêt économique et politique de la péréquation, consistant à réduire les écarts de ressources entre collectivités territoriales en tenant compte des charges qui leur sont imposées, n'est guère contesté. Cet objectif de correction des inégalités territoriales est d'ailleurs inscrit,

depuis la révision du 28 mars 2003, au dernier alinéa de l'article 72-2 de notre Constitution - il s'agit donc aussi d'une exigence juridique.

Mais ce consensus apparaît rapidement comme superficiel. Les premières difficultés surgissent dès que l'on essaye de définir précisément le champ de la politique de péréquation, qui ne se limite pas aux seules dotations versées par l'Etat aux collectivités – on parle alors de péréquation *verticale*. Il faut aussi prendre en compte les mécanismes de péréquation dite *horizontale*, consistant à opérer un prélèvement sur les ressources des collectivités les plus favorisées pour en redistribuer le produit à celles qui le sont moins, comme le fait le Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France (FSRIF) depuis près de 20 ans. Il ne faut pas non plus négliger le rôle péréquateur de l'intercommunalité, des subventions départementales aux communes ou encore des fonds structurels européens. Les difficultés sont plus grandes encore lorsque l'on s'efforce d'arrêter les formes que doit revêtir la péréquation : l'établissement de critères de ressources et, surtout, celui de critères de charges, donnent lieu à de nombreuses controverses, en fonction de leur impact attendu sur les finances de chaque collectivité. Pour que le débat ne repose pas sur des malentendus, il serait utile d'explicitier les objectifs et la définition de la péréquation : il me semble qu'elle peut être conçue comme la correction des inégalités de ressources entre collectivités locales, à niveau de charges obligatoires comparable. Par ailleurs, l'analyse de l'efficacité de la péréquation doit nécessairement être concentrée sur les seules formes de péréquation suffisamment directes et institutionnalisées pour être évaluées – tel n'est pas le cas, par exemple, pour les subventions allouées par les départements aux communes.

Quel bilan peut-on aujourd'hui dresser de l'efficacité de notre politique de péréquation ?

Il faut d'abord souligner que, contrairement à une idée reçue, le poids de la péréquation s'est globalement renforcé depuis une dizaine d'années : la proportion de la DGF consacrée aux dotations explicitement péréquatrices a continuellement augmenté à partir de 2004 et s'élève à 15,7 % en 2008 (soit 6,3 milliards d'euros), contre seulement 9,5 % en 1998. Certes, une étude conduite par les professeurs Gilbert et Guengant pour le compte du Comité des finances locales montre une évolution plus contrastée des effets de la péréquation entre 2001 et 2006 : le taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat aurait augmenté d'environ 7 points pour les régions, mais il aurait baissé de 2 ou 3 points pour les départements et les communes. Toutefois, cette baisse s'explique principalement par l'intégration de dotations compensatrices dans la dotation forfaitaire de la DGF.

Enfin, l'indice de performance intrinsèque, qui mesure l'efficacité péréquatrice d'un euro utilisé par une dotation, montre que l'effet redistributif de certaines dotations est dilué par leur mode de calcul : tel est notamment le cas de la dotation de solidarité rurale versée aux régions, ou encore des dotations de péréquation urbaine et de fonctionnement minimal attribuées aux départements.

Mais plus fondamentalement, il apparaît que les modalités de « pilotage » actuelles de la péréquation limitent les possibilités d'amélioration de l'efficacité péréquatrice des dotations, comme l'a montré à l'automne dernier le report de l'essentiel de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU), dont le Gouvernement voulait renforcer l'effet péréquisiteur. La recherche du plus petit dénominateur commun entre des collectivités dont aucune ne veut être « perdante » aboutit à fossiliser les dotations existantes, sur lesquelles viennent progressivement s'empiler des « étages » supplémentaires régis par des critères différents – et ce dans un contexte budgétaire qui ne permet pas d'étendre indéfiniment les soutiens publics. L'ensemble devient de moins en moins lisible, complexe à gérer, d'autant que la péréquation est déjà éparpillée en une multitude de dotations : à elle seule, la DGF comprend 7 dotations explicitement péréquatrices, auxquelles il faut ajouter, toujours au titre de la péréquation verticale, trois dotations dont la gestion est déconcentrée (dotation de développement rural, dotation globale d'équipement, dotation de développement urbain) et, au titre de la péréquation horizontale, les trois outils originaux que constituent les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) et, pour plus de 160 communautés d'agglomération, la dotation de solidarité communautaire. Noyée dans des dispositifs technocratiques et presque paralysée par les conservatismes, la volonté politique peine à s'affirmer pour mettre en œuvre une politique de péréquation cohérente, bien évaluée et transparente. Les auditions que j'ai effectuées montrent qu'il existe aujourd'hui une prise de conscience sur la nécessité de remédier à cette situation en réformant profondément notre système.

Avant d'envisager des perspectives d'évolution de notre système de péréquation, je me suis demandé si les exemples étrangers pouvaient utilement nous guider. Dans la plupart des pays européens, les mécanismes de péréquation sont également critiqués pour leur complexité et leur évaluation insuffisante ; leur légitimité même est parfois contestée dans des Etats confrontés à d'importantes disparités régionales, comme l'Espagne ou l'Italie. Chaque système reflète un cheminement historique singulier, et il paraît notamment difficile de s'inspirer de la situation des Etats fédéraux, où il existe souvent une péréquation à deux niveaux (entre Etats fédérés, puis au sein de chacun d'entre eux sous leur responsabilité), voire des objectifs de péréquation juridiquement contraignants, comme en Allemagne. Pour autant, il ne me semblerait pas inutile, pour donner une cohérence politique globale aux dispositifs de péréquation verticale dans notre pays, que le Comité des finances locales délibère chaque année d'un objectif indicatif de péréquation pour les dotations versées par l'Etat à chaque catégorie de collectivités territoriales. Retenons aussi, de certaines difficultés rencontrées à l'étranger, qu'il est préférable de ne pas faire principalement jouer la péréquation entre de trop grands « blocs territoriaux », au risque de créer de grandes ruptures financières et politiques qui fragilisent l'unité nationale et le consensus autour de la péréquation.

De nombreux interlocuteurs ont aussi fait part, lors des auditions, de leurs inquiétudes quant aux conséquences pour la péréquation de la suppression annoncée de 80 % de l'assiette de la taxe professionnelle. L'Etat devra compenser inté-

géralement les pertes de recettes résultant de cette réforme pour les collectivités, et je crois qu'il serait préférable, pour ne pas nuire à la péréquation, de faire reposer cette compensation prioritairement sur la création de taxes locales imposant la valeur ajoutée des entreprises, ainsi que l'impact écologique de leurs activités.

Le bouleversement que représentera pour les finances locales la quasi-suppression de la taxe professionnelle peut représenter une opportunité unique d'envisager une réforme globale et ambitieuse des dispositifs de péréquation. A l'instar de ce que proposent les sénateurs Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, dans leur récent rapport d'information sur la réorganisation territoriale, je crois qu'il faut cesser de ne raisonner qu'à partir des dotations existantes, qu'il faut unifier pour donner naissance à un système de péréquation plus lisible. L'effort de regroupement des dotations péréquatrices versées par l'Etat devrait conduire à ce que chaque niveau de collectivités bénéficie d'une unique dotation péréquatrice, dont l'indice de performance intrinsèque devrait être supérieur à 0,5.

Par ailleurs, les critères à privilégier pour le calcul de ces dotations rénovées devraient être, en priorité, le potentiel fiscal, qui reflète bien les disparités territoriales, puis les critères de charge, en privilégiant celles qui correspondent à des handicaps structurels (comme une géographie accidentée ou insulaire, l'éloignement ou l'enclavement, l'importance de la population à faibles revenus). En effet, les critères de charge liés à des choix de gestion ou à des politiques sectorielles (zonages de la politique de la ville ou référence à des données relatives à l'insertion ou la formation professionnelle) sont moins objectifs et affaiblissent la responsabilité locale.

Mes chers collègues, le rapport que je viens de vous présenter fait un constat contrasté de nos politiques de péréquation et ne prétend pas apporter de réponses « clefs en main » aux problèmes identifiés, mais il dessine des pistes qui, je l'espère, pourront inspirer les futures réformes territoriales attendues par nos concitoyens.

M. François Pupponi. Notre rapporteur dresse un constat réaliste de la situation des dotations versées aux collectivités territoriales. Pour ma part, je souhaite attirer l'attention sur la portée paradoxale de la dotation globale de fonctionnement, qui accroît parfois les écarts entre collectivités alors même que les dotations ont pour vocation de les réduire.

Je partage l'avis du rapporteur, consistant à suggérer une remise à plat du système à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle. Jusqu'à présent, les communes aux revenus les plus substantiels acceptaient de participer à l'effort de solidarité en direction des communes les moins riches, mais la perspective d'un changement d'assiette de leurs ressources pourrait les inciter à réviser ce comportement.

En tout état de cause, la situation budgétaire dégradée de nombreuses collectivités, résultant de l'accroissement de leurs dépenses sociales notamment, sou-

ligne l'urgence d'une réforme de la fiscalité locale. Il reste que le débat à venir sur le remplacement de la taxe professionnelle rend inopportuns les nouveaux projets de réforme de la dotation de solidarité urbaine, en cours de préparation.

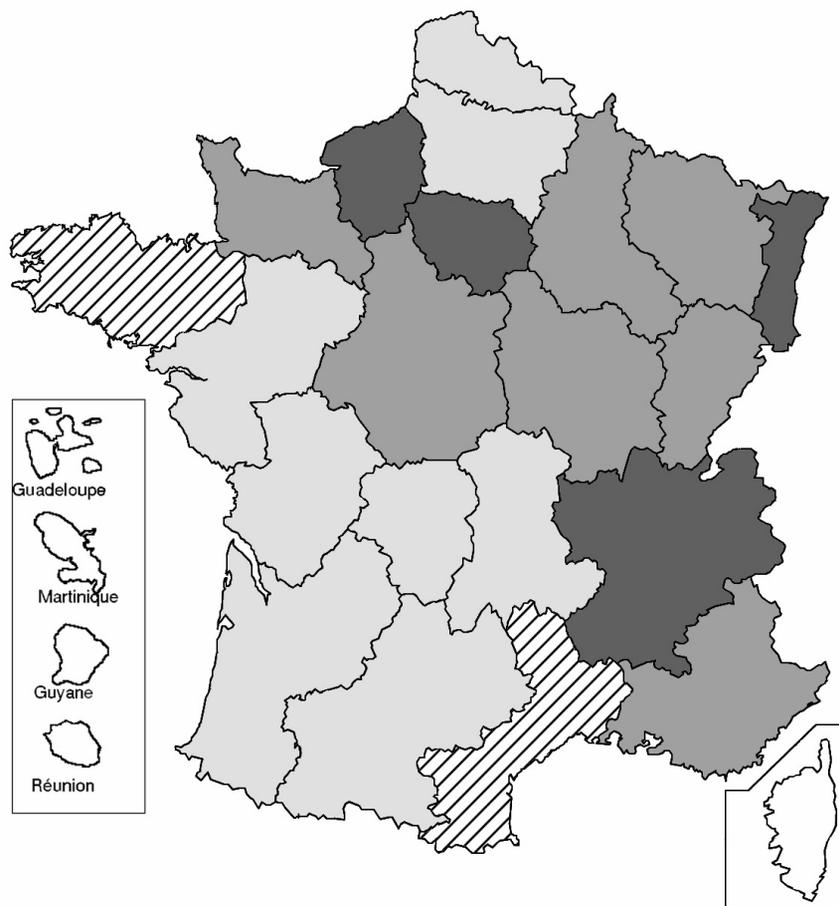
Le Président Jean-Luc Warsmann. Je partage ce qui vient d'être dit. La réforme de la taxe professionnelle est l'occasion d'une remise à plat des dotations versées aux collectivités territoriales. Il est probable qu'à cette occasion l'État souhaite conférer un rôle stabilisateur à ces dotations. Il reviendra donc au Parlement, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2010, de rester vigilant pour pérenniser l'effet péréquateur du système et de veiller à ce que l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme soit suffisamment progressive pour ne pas déstabiliser les finances locales.

M. le rapporteur. Je suis également d'avis que la future réforme de la dotation de solidarité urbaine devra être beaucoup plus ambitieuse, sans négliger bien sûr la concertation requise. J'ai constaté, pendant les auditions organisées pour la préparation de ce rapport, que toutes les instances représentatives des élus locaux se déclarent aujourd'hui favorables à une péréquation plus forte et réformée dans son ensemble, de manière à aboutir à des dotations plus globales et lisibles.

Conformément à l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission autorise le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.



ANNEXE 1 POTENTIEL FISCAL PAR HABITANT DES RÉGIONS



	Inférieur à 75 euros par habitant
	Compris entre 75 et 90 euros par habitant
	Compris entre 90 et 100 euros par habitant
	Compris entre 100 et 120 euros par habitant
	Supérieur à 120 euros par habitant

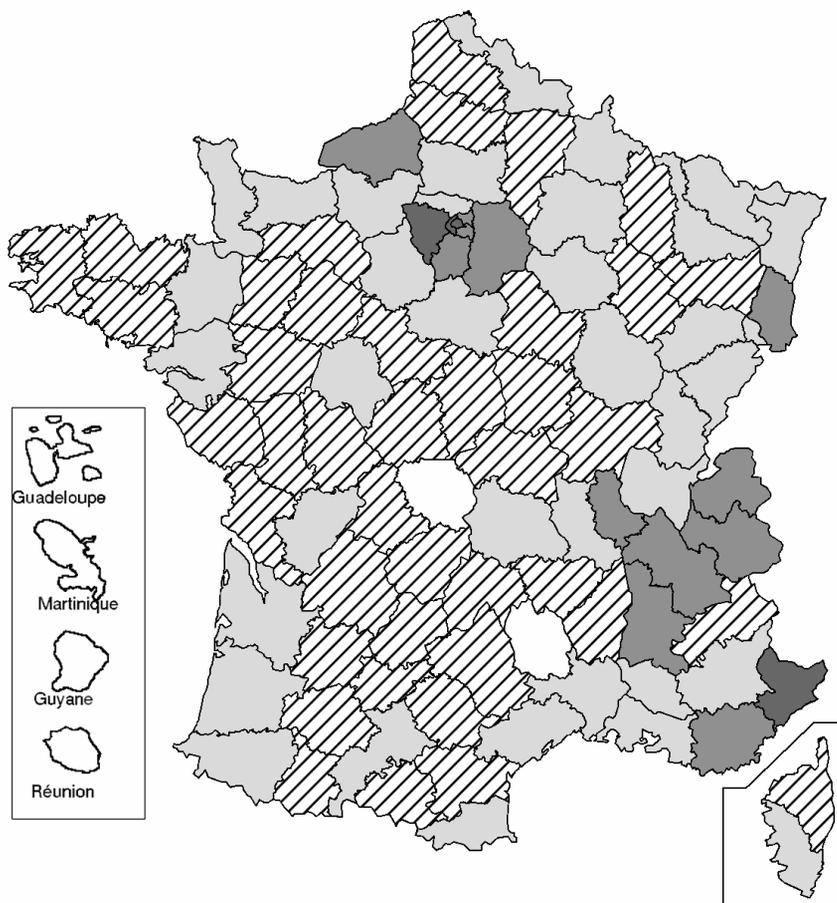
Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 2009

EXERCICE	Code région	Libellé région	Potentiel Fiscal 4 Taxes	PF par habitant
2009	01	ALSACE	227 241 928	125,17
2009	02	AQUITAINE	293 155 911	93,97
2009	03	AUVERGNE	130 650 503	97,80
2009	04	BOURGOGNE	164 354 616	100,90
2009	05	BRETAGNE	276 735 473	89,43
2009	06	CENTRE	259 470 488	102,98
2009	07	CHAMPAGNE-ARDENNE	142 938 353	106,76
2009	08	CORSE	21 713 193	73,82
2009	09	FRANCHE-COMTE	126 565 034	110,00
2009	10	LANGUEDOC-ROUSSILLON	217 633 481	85,88
2009	11	LIMOUSIN	66 253 239	90,64
2009	12	LORRAINE	248 071 583	106,21
2009	13	MIDI-PYRENEES	253 895 856	91,43
2009	14	NORD-PAS-DE-CALAIS	379 674 592	94,48
2009	15	BASSE-NORMANDIE	147 663 295	101,36
2009	16	HAUTE-NORMANDIE	225 795 357	124,68
2009	17	PAYS DE LA LOIRE	332 461 926	96,36
2009	18	PICARDIE	187 197 368	98,82
2009	19	POITOU-CHARENTES	157 752 859	91,50
2009	20	PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	517 708 490	107,51
2009	21	RHONE-ALPES	732 742 475	121,69
2009	22	ILE-DE-FRANCE	1 824 600 008	158,22
2009	23	GUADELOUPE	24 036 760	59,98
2009	24	GUYANE	10 171 133	49,39
2009	25	MARTINIQUE	24 713 473	62,14
2009	26	REUNION	42 918 494	54,89

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 2009

Rappel : le **potentiel fiscal**, critère de ressources utilisé pour le calcul de la dotation de péréquation des régions, est obtenu en appliquant aux bases d'imposition des quatre taxes directes locales (taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe d'habitation) les taux moyens d'imposition constatés au niveau national pour chacune de ces taxes.

ANNEXE 2 POTENTIEL FISCAL PAR HABITANT DES DÉPARTEMENTS



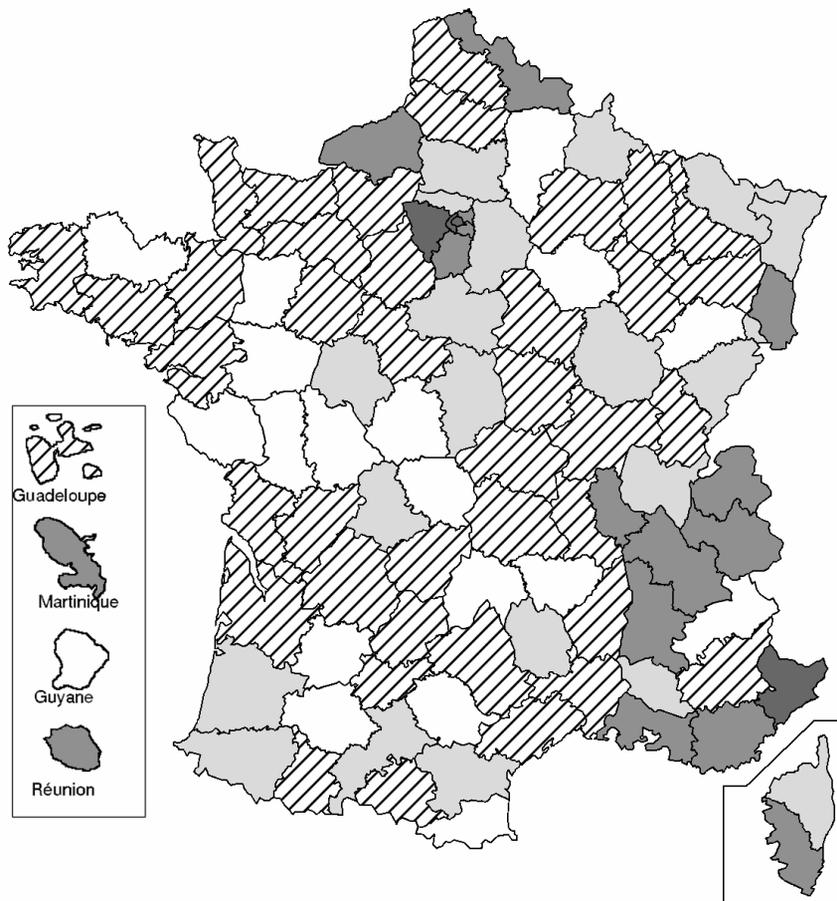
	Inférieur à 300 euros par habitant
	Compris entre 300 et 400 euros par habitant
	Compris entre 400 et 500 euros par habitant
	Compris entre 500 et 600 euros par habitant
	Supérieur à 600 euros par habitant

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 2009

Code département	Nom département	Potentiel fiscal par habitant
01	AIN	497
02	AISNE	358
03	ALLIER	390
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	415
05	HAUTES-ALPES	392
06	ALPES-MARITIMES	655
07	ARDECHE	370
08	ARDENNES	409
09	ARIEGE	372
10	AUBE	420
11	AUDE	340
12	AVEYRON	365
13	BOUCHES-DU-RHONE	488
14	CALVADOS	402
15	CANTAL	291
16	CHARENTE	407
17	CHARENTE-MARITIME	394
18	CHER	386
19	CORREZE	377
20A	CORSE-DU-SUD	401
20B	HAUTE-CORSE	303
21	COTE-D'OR	458
22	COTES-D'ARMOR	334
23	CREUSE	261
24	DORDOGNE	349
25	DOUBS	478
26	DROME	505
27	EURE	406
28	EURE-ET-LOIR	405
29	FINISTERE	375
30	GARD	408
31	HAUTE-GARONNE	492
32	GERS	311
33	GIRONDE	455
34	HERAULT	420
35	ILLE-ET-VILAINE	418
36	INDRE	340
37	INDRE-ET-LOIRE	414
38	ISERE	534
39	JURA	412
40	LANDES	429
41	LOIR-ET-CHER	396
42	LOIRE	408
43	HAUTE-LOIRE	346
44	LOIRE-ATLANTIQUE	458
45	LOIRET	471
46	LOT	352
47	LOT-ET-GARONNE	346
48	LOZERE	270
49	MAINE-ET-LOIRE	360
50	MANCHE	429

Code département	Nom département	Potentiel fiscal par habitant
51	MARNE	421
52	HAUTE-MARNE	339
53	MAYENNE	361
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	411
55	MEUSE	333
56	MORBIHAN	395
57	MOSELLE	450
58	NIEVRE	356
59	NORD	405
60	OISE	448
61	ORNE	338
62	PAS-DE-CALAIS	353
63	PUY-DE-DOME	424
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	460
65	HAUTES-PYRENEES	376
66	PYRENEES-ORIENTALES	405
67	BAS-RHIN	475
68	HAUT-RHIN	515
69	RHONE	552
70	HAUTE-SAONE	344
71	SAONE-ET-LOIRE	383
72	SARTHE	398
73	SAVOIE	557
74	HAUTE-SAVOIE	568
75	PARIS	1 033
76	SEINE-MARITIME	529
77	SEINE-ET-MARNE	501
78	YVELINES	685
79	DEUX-SEVRES	353
80	SOMME	381
81	TARN	345
82	TARN-ET-GARONNE	382
83	VAR	516
84	VAUCLUSE	467
85	VENDEE	392
86	VIENNE	377
87	HAUTE-VIENNE	384
88	VOSGES	408
89	YONNE	376
90	TERRITOIRE DE BELFORT	444
91	ESSONNE	587
92	HAUTS-DE-SEINE	1 029
93	SEINE-ST-DENIS	542
94	VAL-DE-MARNE	594
95	VAL-D'OISE	499
971	GUADELOUPE	275
972	MARTINIQUE	268
973	GUYANE	200
974	REUNION	257

ANNEXE 3 POTENTIEL FINANCIER PAR HABITANT DES DÉPARTEMENTS



	Inférieur à 500 euros par habitant
	Compris entre 500 et 550 euros par habitant
	Compris entre 550 et 600 euros par habitant
	Compris entre 600 et 700 euros par habitant
	Supérieur à 700 euros par habitant

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 2009

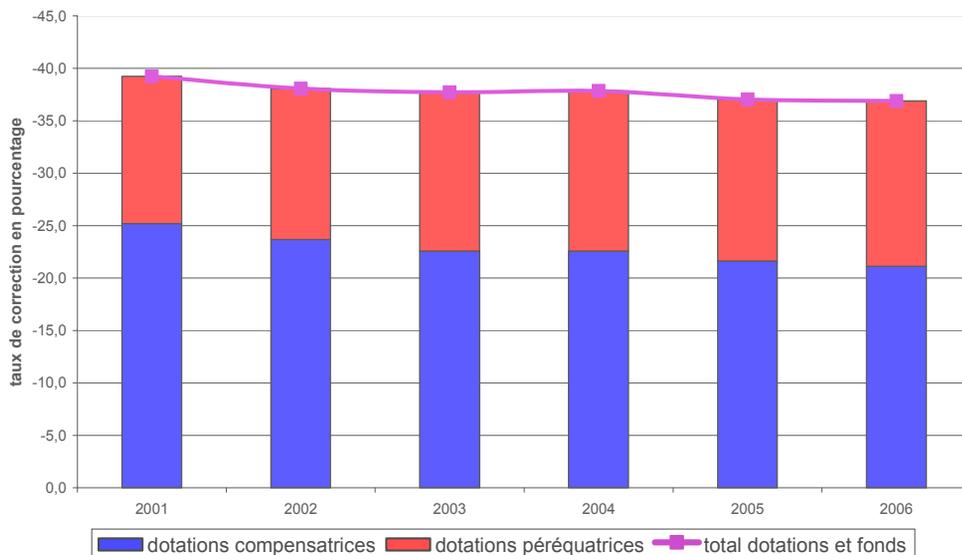
Code département	Nom département	Potentiel financier par habitant
01	AIN	580
02	AISNE	498
03	ALLIER	506
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	518
05	HAUTES-ALPES	496
06	ALPES-MARITIMES	705
07	ARDECHE	506
08	ARDENNES	595
09	ARIEGE	511
10	AUBE	552
11	AUDE	485
12	AVEYRON	541
13	BOUCHES-DU-RHONE	651
14	CALVADOS	520
15	CANTAL	485
16	CHARENTE	533
17	CHARENTE-MARITIME	523
18	CHER	552
19	CORREZE	537
20A	CORSE-DU-SUD	686
20B	HAUTE-CORSE	554
21	COTE-D'OR	579
22	COTES-D'ARMOR	478
23	CREUSE	480
24	DORDOGNE	533
25	DOUBS	573
26	DROME	634
27	EURE	526
28	EURE-ET-LOIR	525
29	FINISTERE	545
30	GARD	541
31	HAUTE-GARONNE	552
32	GERS	488
33	GIRONDE	540
34	HERAULT	518
35	ILLE-ET-VILAINE	533
36	INDRE	475
37	INDRE-ET-LOIRE	551
38	ISERE	661
39	JURA	534
40	LANDES	556
41	LOIR-ET-CHER	521
42	LOIRE	537
43	HAUTE-LOIRE	457
44	LOIRE-ATLANTIQUE	546
45	LOIRET	562
46	LOT	505
47	LOT-ET-GARONNE	485
48	LOZERE	551
49	MAINE-ET-LOIRE	473
50	MANCHE	502
51	MARNE	522

Code département	Nom département	Potentiel financier par habitant
52	HAUTE-MARNE	504
53	MAYENNE	474
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	544
55	MEUSE	522
56	MORBIHAN	538
57	MOSELLE	577
58	NIEVRE	541
59	NORD	604
60	OISE	564
61	ORNE	517
62	PAS-DE-CALAIS	528
63	PUY-DE-DOME	525
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	586
65	HAUTES-PYRENEES	541
66	PYRENEES-ORIENTALES	493
67	BAS-RHIN	566
68	HAUT-RHIN	619
69	RHONE	675
70	HAUTE-SAONE	496
71	SAONE-ET-LOIRE	516
72	SARTHE	508
73	SAVOIE	644
74	HAUTE-SAVOIE	630
75	PARIS	1041
76	SEINE-MARITIME	644
77	SEINE-ET-MARNE	570
78	YVELINES	731
79	DEUX-SEVRES	492
80	SOMME	519
81	TARN	473
82	TARN-ET-GARONNE	516
83	VAR	608
84	VAUCLUSE	596
85	VENDEE	494
86	VIENNE	497
87	HAUTE-VIENNE	552
88	VOSGES	549
89	YONNE	532
90	TERRITOIRE DE BELFORT	551
91	ESSONNE	651
92	HAUTS-DE-SEINE	1065
93	SEINE-ST-DENIS	637
94	VAL-DE-MARNE	689
95	VAL-D'OISE	579
971	GUADELOUPE	535
972	MARTINIQUE	615
973	GUYANE	343
974	REUNION	674

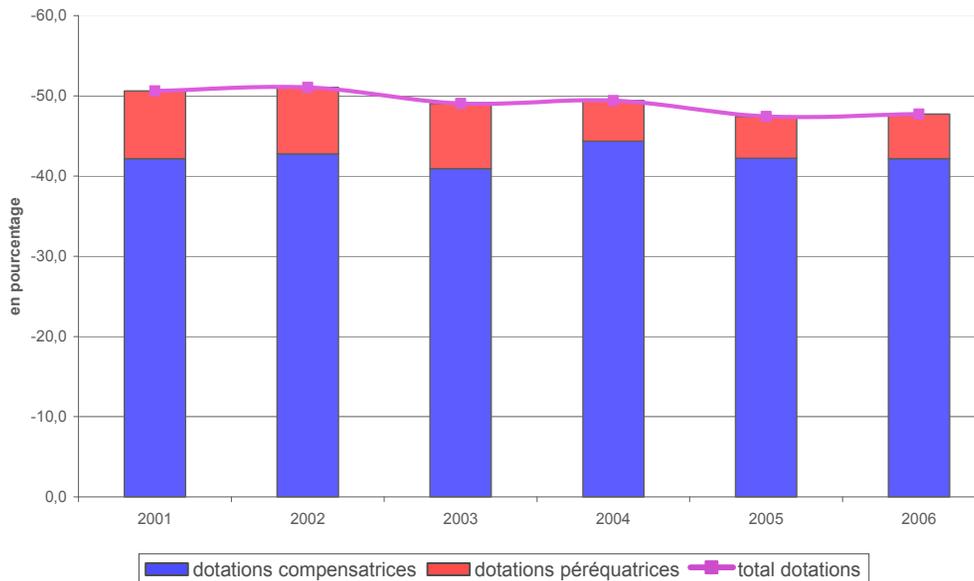
*Rappel : Le **potentiel financier**, critère de ressources qui a remplacé depuis 2005 le potentiel fiscal pour le calcul des dotations péréquatives versées aux départements, correspond au potentiel fiscal, augmenté de la moyenne des droits de mutation à titre onéreux calculée sur les cinq dernières années, ainsi que de la dotation forfaitaire et de la dotation de compensation.*

ANNEXE 4 ÉVOLUTION DE L'EFFICACITÉ PÉRÉQUATRICE DES DOTATIONS VERSÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE 2001 À 2006

Taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat des communes



Taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat des départements



Taux de correction des inégalités de pouvoir d'achat des régions



Source : Étude conduite par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant pour le Comité des finances locales, 2008

ANNEXE 5 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de l'Intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales

- M. Edward JOSSA, directeur général des collectivités locales

Association des régions de France (ARF)

- M. Adrien ZELLER, président du conseil régional d'Alsace, président de la commission des finances de l'ARF

Assemblée des départements de France (ADF)

- M. Thierry CARCENAC, député et président du conseil général du Tarn
- M. Guillaume DENIS, chef du service finances
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations parlementaires

Assemblée des communautés de France (ADCF)

- M. Nicolas PORTIER, délégué général
- Mme Claire DELPECH, responsable des finances

Association des maires de France (AMF)

- M. Philippe LAURENT, maire de Sceaux
- M. Pascal BUCHET, maire de Fontenay aux Roses
- M. Alain ROBY, responsable du département de la finance de l'AMF
- M. Alexandre TOUZET, chargé de mission « relations avec le Parlement »

Personnalités qualifiées

- M. Alain GUENGANT, directeur de recherche au CNRS - Centre de recherche en économie et en management - Université de Rennes I
- M. Guy GILBERT, professeur des universités, département de sciences sociales - École normale supérieure de Cachan