



N° 2975

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur la péréquation et les autres dispositifs de compensation des inégalités de
ressources et de charges entre collectivités*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. EMMANUEL MANDON,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR	7
INTRODUCTION	9
I. LES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION STRICTO SENSU PRÉSENTENT UN FORT POTENTIEL DE PROGRESSION CONCERNANT LEUR LISIBILITÉ, LEURS MONTANTS ET LEURS MODALITÉS DE RÉPARTITION	13
A. Les dispositifs de péréquation, dont le nombre et les montants croissent, présentent une efficience très variable	13
1. La diversité et le montant des dispositifs de péréquation financière se sont accrues depuis 2010	13
2. L'efficience des différents dispositifs de péréquation est particulièrement inégale	15
B. L'efficience variable de ces nombreux mécanismes de péréquation s'explique par un ciblage inégal, des mécanismes excessifs de garantie de montants et des indicateurs imparfaits	19
1. La lisibilité du système de péréquation est limitée par la juxtaposition de dispositifs aux caractéristiques, effets et objectifs extrêmement proches.....	19
a. La dotation nationale de péréquation constitue un dispositif sous-optimal, universel, et très largement cumulé avec d'autres mécanismes de péréquation.....	20
b. La coexistence de deux dotations de péréquation verticale pour les départements est source de complexité et d'inégalités territoriales	21
2. Le ciblage de certains dispositifs de péréquation verticale présente quelques insuffisances	22
a. La fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale présente des caractéristiques très éloignées de son appellation	22
b. Seule l'éligibilité à la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale, et non sa répartition, repose sur un classement des communes selon leurs ressources et leurs charges	23
c. D'autres dotations composées de plusieurs fractions présentent des effets péréquateurs limités	24
3. Des mécanismes excessifs de garantie de stabilité des dotations limitent l'efficience de la péréquation	24

4. Le montant et le rythme de croissance de certains mécanismes de péréquation interrogent au vu de l'évolution de l'inflation et de l'importance des transferts financiers non-péréquateurs depuis l'État	25
a. Le plafond en euros de la péréquation horizontale communale et intercommunale n'a pas évolué depuis une dizaine d'années.....	25
b. Le rythme de croissance de la péréquation verticale pour les départements est très limité.....	26
c. La péréquation représente une part infime des ressources des régions.....	26
5. Certains indicateurs utilisés pour la répartition de dispositifs de péréquation présentent des limites bien documentées	28
a. Le potentiel fiscal n'intègre pas l'ensemble des ressources fiscales des collectivités.....	28
b. Les efforts de développement d'un critère mesurant objectivement les charges de centralité, notamment pour la répartition de la DSR « bourg centre », sont au point mort	30
II. D'AUTRES DISPOSITIFS À L'AMBITION PÉRÉQUATRICE, CONCOURANT À LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES, PRÉSENTENT DES LIMITES	31
A. L'accumulation de dispositifs de « péréquation sociale » aux caractéristiques très proches a conduit à des mouvements récents de simplification, à poursuivre	31
B. Des dispositifs de « péréquation environnementale » tiennent compte de la répartition disparate sur le territoire des aménités et risques environnementaux.....	33
1. La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales s'appuie désormais sur des données scientifiques précises, mais sa répartition s'éloigne de son intention originelle....	33
a. Les critères et les montants de la DSCAR sont désormais stabilisés, après cinq ans de réformes annuelles	33
b. La nature des « aménités rurales » régissant l'éligibilité à la DSCAR repose essentiellement sur des critères objectifs et scientifiques de bonne qualité.....	37
c. Les principales limites de la DSCAR portent sur son absence de fléchage sur des dépenses vertes, et sur son périmètre rural.....	41
2. La péréquation environnementale s'appuie sur un ensemble de mécanismes visant tantôt à compenser, tantôt à résorber, des inégalités de charges entre collectivités locales	43
C. D'autres dispositifs aux effets péréquateurs sont fondés sur des indicateurs au nombre limité	44
1. Les dispositifs de solidarité intercommunale.....	44
2. La portée péréquatrice des programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	45
3. Le fonds de péréquation postale	45
4. La portée péréquatrice de l'écrêtement annuel de la DGF	46
III. RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR	48

A. Simplifier et corriger les insuffisances du système de péréquation <i>stricto sensu</i> apparaît prioritaire	48
1. La mise en œuvre des mesures proposées pourrait être facilitée par une longue période transitoire et un dispositif de bouclier budgétaire	48
2. Fusionner les dispositifs de péréquation similaires permettrait d'accroître la lisibilité et l'efficacité du système	49
a. Supprimer la dotation nationale de péréquation au bénéfice de la DSR et de la DSU	49
b. Unifier la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine	50
c. Supprimer la part minimale de l'augmentation annuelle de la DSR fléchée sur sa fraction « péréquation »	50
3. Rationaliser les mécanismes inefficients de garantie des ressources	51
4. L'accroissement du rythme de croissance de la péréquation devrait reposer sur des dispositions juridiques pérennes assurant une prévisibilité financière pluriannuelle aux collectivités	51
a. Indexer le plafond en euros de la péréquation horizontale intercommunale sur l'évolution des recettes réelles de fonctionnement ou de l'inflation	51
b. Accroître le rythme de croissance de la péréquation verticale départementale	52
c. Développer de manière cohérente et graduelle la péréquation régionale	52
5. L'actualisation et la simplification de certains indicateurs de répartition devient impérative	53
a. Intégrer de nouvelles ressources fiscales des collectivités dans le potentiel fiscal ..	53
b. Créer un indicateur de charges de centralité objectif et consensuel	54
B. Tout développement de la péréquation environnementale nécessitera une réflexion prudente sur ses modalités et sa pertinence, conduisant à écarter la multiplication des dispositifs	56
1. Préserver l'intention originelle de la DSCAR, qui est de valoriser l'entretien d'aménités environnementales	56
2. Écarter l'intégration dans les dispositifs de péréquation communaux d'un indicateur de charges lié à l'exposition aux aléas climatiques et aux risques naturels	57
3. Mieux simuler les impacts d'une péréquation financière GEMAPI	58
EXAMEN EN COMMISSION	59
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	75

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR

- **Recommandation n° 1** : Concilier les effets des réformes proposées du système de péréquation et l'objectif de prévisibilité pluriannuelle des ressources des collectivités locales, en instituant une période de transition de dix ans et un bouclier budgétaire exprimé en pourcentage de leurs recettes réelles de fonctionnement
- **Recommandation n° 2** : Supprimer la dotation nationale de péréquation (DNP) au bénéfice de la DSR et de la DSU
- **Recommandation n° 3** : Unifier la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine
- **Recommandation n° 4** : Supprimer la part minimale de l'augmentation annuelle de la DSR fléchée sur sa fraction « péréquation »
- **Recommandation n° 5** : Rationaliser les mécanismes inefficients de garantie inconditionnelle de non-diminution des montants de dotations de péréquation verticale
- **Recommandation n° 6** : Indexer le plafond en euros de la péréquation horizontale intercommunale sur l'évolution des recettes réelles de fonctionnement
- **Recommandation n° 7** : Accroître le rythme de croissance de la péréquation verticale départementale
- **Recommandation n° 8** : Développer de manière cohérente et graduelle la péréquation régionale
- **Recommandation n° 9** : Intégrer de nouvelles ressources fiscales des collectivités dans le potentiel fiscal
- **Recommandation n° 10** : Créer un indicateur de charges de centralité objectif et consensuel
- **Recommandation n° 11** : Préserver l'intention originelle de la DSCAR, qui est de valoriser l'entretien d'aménités environnementales par les collectivités qui n'en n'ont pas nécessairement les moyens
- **Recommandation n° 12** : Écarter la piste d'un indicateur de charges lié à l'exposition aux aléas climatiques et aux risques naturels
- **Recommandation n° 13** : Mieux simuler les impacts d'une péréquation financière liée à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

INTRODUCTION

La superposition des mécanismes de péréquation a accumulé, par bricolages successifs, des imperfections difficiles à corriger en elles-mêmes

Dans son précédent rapport sur les fractures territoriales et la péréquation, rédigé avec Mme Marina Ferrari et publié en juin 2025 ⁽¹⁾, le rapporteur avait rappelé que la sédimentation historique des dispositifs de péréquation découle de tensions entre objectifs contradictoires au moment où les réformes de la fiscalité locale sont élaborées. Les demandes des collectivités qui souhaitent préserver la répartition historique de leurs ressources financières conduisent à maintenir des transferts existants, sous une forme ou une autre, et y ajouter une nouvelle couche sédimentaire. À titre d'exemple, la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a intégré lors de sa création en 1979 l'ancien versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), lui-même institué en 1968 en compensation de la suppression d'une taxe locale sur les ventes au détail, entrée en vigueur en 1941. En d'autres termes, la valeur des ventes de détail entre 1941 et 1968 continue de déterminer une partie de la DGF en 2026, par intégration successive de mécanismes de compensation dans l'assiette du VRTS puis de la DGF, conduisant au développement de multiples dispositifs de péréquation, censés compenser cette situation inégalitaire mais dont les critères et indicateurs suscitent des interrogations persistantes.

Or, l'accumulation de dispositifs péréquateurs s'est réalisée en l'absence de définition légale ou de périmètre établi. Dans la pratique, la péréquation financière se définit par la répartition de dotations entre collectivités locales, en vue de réduire les inégalités de ressources entre collectivités et d'aller vers une meilleure adéquation entre leurs ressources et leurs charges. Peuvent être distinguées ainsi la péréquation verticale, qui vise à diminuer les inégalités entre collectivités par l'attribution par l'État de concours financiers ⁽²⁾, et la péréquation horizontale, qui tend à répartir de manière plus équitable des ressources financières au sein d'une catégorie de collectivités en prélevant une fraction des ressources des collectivités les plus favorisées pour les reverser à celles qui sont moins aisées. Pour autant, ces définitions ne résultent pas d'une disposition de droit positif. L'alinéa 5 de l'article 72-2 de la Constitution se borne à indiquer que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales », sans préciser les indicateurs et cibles de cet objectif de réduction des inégalités. Tout au plus, l'article 68 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995

(1) *Assemblée nationale, commission des finances, Marina Ferrari et Emmanuel Mandon, rapport d'information sur les fractures territoriales et la péréquation, mai 2025.*

(2) *En l'absence d'abondement par l'État de la dotation globale de fonctionnement, l'augmentation de la péréquation verticale étant financée par une réduction de sa part forfaitaire, elle est désormais financée par les collectivités locales elles-mêmes, remettant en cause la distinction originelle avec la péréquation horizontale (voir (II.C.4 pour approfondir).*

d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dispose que « la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales, en fonction de leurs disparités de richesse et de charges, constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire », sans mentionner explicitement le concept de péréquation.

Dans son rapport de 2025, le rapporteur avait ciblé son analyse sur le périmètre proposé par le gouvernement dans le rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au projet de loi de finances ⁽¹⁾, soit 14 dispositifs, dont le nombre élevé l'interrogeait déjà alors même que leurs bénéficiaires, objectifs et modalités de calcul sont particulièrement proches. Une méthodologie différente a été retenue pour le présent rapport, qui tente d'analyser **l'ensemble des dispositifs visant expressément la réduction des inégalités financières entre collectivités locales de l'Hexagone**.

Par ailleurs, le rapport publié en 2025 concernait tout particulièrement l'évaluation de deux éléments clefs. D'une part, était évaluée la corrélation entre les disparités de richesse entre collectivités, mesurées par leur potentiel financier, et les inégalités d'accès des résidents de ces collectivités aux services publics. D'autre part, les rapporteurs avaient comparé l'efficacité de chaque dispositif de péréquation en matière de réduction des inégalités de potentiel financier par habitant des collectivités locales, exprimées par le coefficient de Gini. Leurs conclusions ont motivé le gouvernement à acter une évolution des indicateurs de performance de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, concernant les dispositifs de péréquation ⁽²⁾. Cela répondait à une demande ancienne, déjà formulée par le député Manuel Aeschlimann en 2009, qui considérait dans un rapport d'information qu'il « *serait utile de rendre public, chaque année, l'indicateur de performance global obtenu pour chaque niveau de collectivités* » ⁽³⁾.

Sur la base de ces acquis, la démarche retenue pour ce nouveau rapport vise à développer des recommandations concrètes et détaillées afin d'améliorer l'efficacité, la lisibilité et l'acceptabilité des dispositifs de péréquation.

Le fait que la péréquation s'applique au sein d'une enveloppe fermée a été présenté par nombre d'interlocuteurs depuis l'automne 2024 comme un frein, voire un obstacle à une réflexion utile. Ces interlocuteurs soulignent qu'en l'absence d'augmentation de la somme sujette à péréquation, toute réforme se conclurait nécessairement par une diminution de ressources pour certaines catégories de collectivités, au risque de susciter de fortes oppositions. **Cette année, le rapporteur souhaite proposer des scénarios permettant de répondre, en partie, à ces critiques légitimes, dans le contexte de réduction du déficit public qui devrait s'inscrire dans la durée.**

(1) *Rapport sur la situation des finances publiques locales*, page 92.

(2) *Projet annuel de performance 2026 pour la mission Relations avec les collectivités territoriales*, objectif 2.

(3) *Assemblée nationale, commission des lois, Manuel Aeschlimann, rapport sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales*, juin 2009.

Ainsi, le présent rapport formule pour chaque dispositif péréquisiteur des recommandations permettant de renforcer son acceptabilité, son efficacité, et surtout sa lisibilité afin de faciliter sa compréhension par les citoyens, par les gestionnaires publics et par les élus locaux et nationaux. Il met également en lumière les aspects positifs de la démarche de péréquation pour le renforcement de la démocratie locale au sein des intercommunalités.

Il souligne enfin que les réflexions sur la péréquation ne sont pas étrangères à la conception que l'on peut défendre dans le grand débat sur la décentralisation à la française. Le rapporteur attire l'attention sur les risques inhérents à des mesures qui seraient *in fine* trop défavorables à l'autonomie et à la responsabilité des collectivités territoriales.

I. LES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION STRICTO SENSU PRÉSENTENT UN FORT POTENTIEL DE PROGRESSION CONCERNANT LEUR LISIBILITÉ, LEURS MONTANTS ET LEURS MODALITÉS DE RÉPARTITION

A. Les dispositifs de péréquation, dont le nombre et les montants croissent, présentent une efficience très variable

1. La diversité et le montant des dispositifs de péréquation financière se sont accrus depuis 2010

La péréquation, au sens strict du terme, correspond au périmètre proposé par le gouvernement dans le rapport sur la situation des finances publiques locales, soit 14 dispositifs, synthétisés dans le tableau situé à la page suivante. La justification de ce nombre élevé de dispositifs, en particulier de ceux relevant de la péréquation verticale, apparaît incertaine alors même que leurs bénéficiaires, objectifs et modalités de calcul sont parfois particulièrement proches.

La péréquation verticale représente aujourd'hui près de la moitié de la DGF attribuée aux collectivités. Cette augmentation relative, en pourcentage des RRF, s'explique par le double mouvement de réduction de la part forfaitaire de la DGF de 10,6 milliards d'euros entre 2014 et 2017 (– 25,6 %), et de croissance de la péréquation verticale sur la même période. Cette hausse se poursuit aujourd'hui à un moindre rythme, par écrêtement de la part forfaitaire de la DGF au bénéfice de ses parts péréquatrices (DSU et DSR).

La péréquation horizontale, qui représente une faible part des ressources des collectivités, est aujourd'hui stabilisée après un épisode de forte croissance. Elle représente environ 4,5 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des collectivités, notamment en raison de défis d'acceptabilité de la péréquation horizontale, qui revient à redistribuer les ressources des collectivités les plus aisées vers les moins aisées.

La forte hausse de la péréquation horizontale s'est réalisée en deux étapes. Une première étape, en réaction à la crise financière, a vu un doublement du montant du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) entre 2009 et 2018, pour atteindre 350 millions d'euros, et une forte hausse du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) dont le montant est passé de 150 millions d'euros en 2012 à 1 milliard d'euros en 2016. Une deuxième étape, concomitante à la hausse de la valeur des biens immobiliers, se caractérise par un doublement des montants des fonds de péréquation des DMTO entre 2016 et 2020.

Globalement, les montants totaux de la péréquation horizontale se sont stabilisés depuis 2020 : la suppression du fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements (60 millions d’euros) et la réduction des montants de la péréquation horizontale des régions de 200 millions d’euros ⁽¹⁾, ont été approximativement compensées par la croissance des fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), puis par les abondements des dispositifs de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités locales (DILICO).

Prise dans son ensemble, la péréquation, verticale et horizontale, représente une part encore légèrement croissante des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des collectivités (5,5 %), en particulier pour les départements qui bénéficient de dispositifs de péréquation à hauteur de 4,9 % de leurs RRF en 2025, soit 0,9 point de plus qu’en 2016.

(1) Le mécanisme prédécesseur du fonds de solidarité régional, nommé Fonds national de péréquation des ressources des régions (FPRR), a été supprimé en 2022. Les montants pour 2020 et 2021 de ce fonds ont été intégrés à la fraction de TVA affectée aux régions en compensation de la réforme de la CVAE.

PÉRIMÈTRE ET MONTANTS DES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION AU SENS STRICT EN 2026

Type de péréquation	Communes	EPCI à fiscalité propre	Départements	Régions
Verticale 11 milliards d'euros	Dotation de solidarité rurale (DSR), créée en 1993 2 500 millions d'euros, dont : – 1 003 millions d'euros pour la fraction « péréquation » – 835 millions d'euros pour la fraction « bourg-centre » – 493 millions d'euros pour la fraction « cible »	Dotation d'intercommunalité, créée en 1999 2 000 millions d'euros	Dotation de fonctionnement minimale (DFM), créée en 1996 967 millions d'euros	Aucune péréquation verticale : la DGF des régions a été remplacée en 2018 par l'affectation d'une fraction de TVA
	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), créée en 1991 3 100 millions d'euros			
	Dotation nationale de péréquation (DNP), créée en 2004 790 millions d'euros		Dotation de péréquation urbaine (DPU), créée en 2005 595 millions d'euros	
	Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) créée en 1994, 431 millions d'euros		Fonds TVA des départements (FTVAD), aussi nommé « fonds de sauvegarde », créé en 2020 250 millions d'euros. Abondement ponctuel de 600 millions d'euros en 2026	
Horizontale 4,25 milliards d'euros	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), créé en 2012, 1 000 millions d'euros		Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux créé en 2011 : 1 640 millions d'euros	Fonds de solidarité régional (FSR) créé en 2022 27 millions d'euros soit 0,1 % de la fraction attribuée aux régions, en compensation de la CVAE. Complété de 1,5 % de sa croissance annuelle
	Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), créé en 1991 350 millions d'euros		Fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF), créé en 2014 60 millions d'euros	
	Fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement, créé en 1979 : 1 171 millions d'euros (estimé)			

Source : commission des finances.

2. L'efficience des différents dispositifs de péréquation est particulièrement inégale

Constatant les limites des évaluations existantes, et s’inspirant de travaux précédents ⁽¹⁾, la mission d’information précitée de mai 2025 relative aux fractures territoriales et à la péréquation a choisi d’évaluer l’efficience de chaque dispositif

(1) IGF/IGA, *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, 2013.
T. Jaaidane, S. Larribeau, (2024). *Le rôle politique de la dotation globale de fonctionnement*.
M. Breuillé et al. (2022), *Mesure de la performance péréquatrice des dotations*.

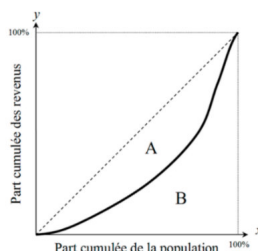
de péréquation en matière de réduction des inégalités de potentiel financier par habitant des collectivités locales, exprimées par le coefficient de Gini.

Le coefficient de Gini

Développé par le statisticien italien Corrado Gini, ce coefficient permet de mesurer l'inégalité de la répartition d'une variable dans une série de données. Son utilisation la plus courante concerne l'évaluation des inégalités de richesse (revenu, patrimoine, etc.) entre habitants.

L'approche la plus simple pour déterminer le coefficient de Gini revient à représenter sur un graphique le pourcentage croissant des ressources cumulées (ordonnée) possédées par une part croissante de la population cumulée (abscisse).

L'aire comprise entre cette courbe dite « de Lorenz » et une ligne d'équirépartition (aire « A » ci-contre), relative à l'aire B, correspond alors au coefficient de Gini.



La valeur du coefficient de Gini est donc située entre 0, qui correspond à une situation de parfaite égalité, et 1, qui équivaut à une situation de parfaite inégalité.

Dans ce contexte, un coefficient de Gini de 0 représenterait une situation où chaque collectivité locale posséderait exactement le même potentiel financier par habitant, et un coefficient de Gini de 1 une situation où une collectivité détiendrait l'intégralité du potentiel financier par habitant en France. À titre de référence, l'indice Gini du niveau de vie par ménage en France en 2023 s'élève à 0,297 ⁽¹⁾.

Cette méthodologie présente l'avantage d'évaluer de la même manière l'ensemble des dispositifs, sur une durée longue. Les données utilisées sont celles rendues publiques par la direction générale des collectivités locales (DGCL) ⁽²⁾. Les six communes « mortes pour la France » pendant la première guerre mondiale ⁽³⁾ ne possédant aucun habitant, ont été exclues de la base de données employée, afin de ne pas fausser les résultats des calculs relatifs au potentiel financier par habitant.

Le rapporteur a conscience de la **principale limite de cette méthodologie, qui est de ne s'appuyer que sur un indicateur de ressources imparfait** (le potentiel financier par habitant) dont la pertinence peut être interrogée à la suite de la réduction récente de l'autonomie fiscale des collectivités. En effet, il intègre progressivement des ressources sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir de taux ni de décision, donc aucun « potentiel » juridique et financier. Par ailleurs, cette méthodologie ne permet pas de comparer les charges des collectivités en

(1) INSEE, 2025, Niveau de vie et indicateurs d'inégalités Données annuelles de 1975 à 2023.

(2) <http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/accueil.php>.

(3) En application de la loi du 18 octobre 1919, les six communes suivantes maintiennent leur existence administrative et gèrent leur budget même en l'absence de population permanente : Beaumont-en-Verdunois, Bezonvaux, Cumières-le-Mort-Homme, Fleury-devant-Douaumont, Haumont-près-Samogneux et Louvemont-Côte-du-Poivre.

l'absence d'un indicateur de charges commun aux dispositifs de péréquation bénéficiant à une même strate de collectivités. Il n'est donc possible d'établir une comparaison de l'efficacité de ces dispositifs que sur la base de l'indicateur de ressources communément partagé : le potentiel financier par habitant ⁽¹⁾.

Les inégalités de richesse entre collectivités en France sont faibles, comparées aux inégalités entre collectivités dans l'ensemble de l'OCDE, ou même aux inégalités de richesse entre ménages en France. Les mécanismes de péréquation parviennent à réduire ces inégalités, en particulier entre les communes. Toutefois, la baisse relative de ces écarts de potentiel financier exprimés par le coefficient de Gini n'excède jamais 15 %, et n'atteint qu'avec peine 9 % pour les intercommunalités. En d'autres termes, les inégalités ne sont jamais réduites de plus de 15 % par l'application de ces mécanismes.

Les résultats synthétisés de cette étude sont exposés dans les tableaux suivants.

ÉVALUATION DE L'ÉVOLUTION DES EFFETS DE LA PÉRÉQUATION SUR LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS PAR STRATE EN 2024

Gini	Communes	Intercommunalités	Départements
Avant péréquation	0,1855	0,1471	0,0768
Après péréquation	0,1601	0,1351	0,0643

(1) Le nombre d'habitants se réfère à la population DGF et non à la population INSEE.

**ÉVALUATION DE L'EFFICIENCE DE CHAQUE DISPOSITIF DE PÉRÉQUATION EN 2024,
EXPRIMÉE EN RÉDUCTION DU COEFFICIENT DE GINI PAR EURO DÉPENSÉ**

Dispositifs	MONTANT RÉPARTI EN 2024 ¹ EN MILLIONS D'EUROS	EVOLUTION DU COEFFICIENT DE GINI (0 ÉTANT L'ÉGALITÉ PARFAITE, ET 1 L'INÉGALITÉ ABSOLUE)	EFFICIENCE, EXPRIMÉE EN MILLIONS D'EUROS NÉCESSAIRES POUR UNE BAISSÉ DE 0,001 DU COEFFICIENT DE GINI
Dotation de solidarité rurale (DSR)	2 078	– 0,0203	102 (102 millions d'euros nécessaires à une baisse de 0,001 du coefficient de Gini)
DSR Bourg centre	751	– 0,0003	1 979
DSR Cible	465	– 0,0127	37
DSR Péréquation	862	– 0,0087	100
Dotation de solidarité urbaine	2 618	+ 0,0016 (hausse des inégalités)	1 594 (pour chaque 1,594 milliard d'euros dépensés, le coefficient de Gini croît de 0,001)
Dotation nationale de péréquation	741	– 0,0077	95
Dotation de péréquation pour l'outre-mer	186	– 0,0002	1 018
Fonds de solidarité des communes de la région IDF ⁽²⁾	350	– 0,0055	64
Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales	1 000	– 0,0120	83
Dotation de fonctionnement minimale	946	– 0,0044	213
Dotation de péréquation urbaine	587	+ 0,0010 (hausse des inégalités)	558 (pour chaque 558 millions d'euros dépensés, le coefficient de Gini croît de 0,001)
FNP - DMTO	1 640	– 0,0160	113
Fonds de solidarité des départements	250	– 0,0013	190
Fonds de solidarité pour les départements de la région IDF	60	+ 0,0213 (hausse des inégalités)	2,8 (pour chaque 2,8 millions d'euros dépensés, le coefficient de Gini croît de 0,001)

Le rapporteur tire de cette étude plusieurs conclusions significatives. Tout d'abord, à montants égaux, l'efficacité des dispositifs de péréquation est extrêmement variable : la part « bourg-centre » de la DSR (1 979 millions d'euros nécessaires pour chaque baisse de 0,001 point de Gini) serait 53 fois moins efficace que la part « cible » (37 millions d'euros nécessaires) pour réduire les inégalités de potentiel financier par habitant entre collectivités.

Certains mécanismes accroissent même ces inégalités, tels que la DSU et la DPU. Cela s'explique essentiellement par l'utilisation de critères de charges et l'importance des charges de centralité dans de nombreuses collectivités au potentiel financier relativement élevé. La présente méthodologie peine donc à évaluer

(1) Les montants répartis retenus sont ceux issus des données brutes pour 2024 disponibles au lien suivant : <http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/accueil.php>.

(2) Le périmètre retenu pour le calcul de l'efficacité du FSRIF et du FSDRIF a été limité à la région Île-de-France, et non aux communes et départements de l'ensemble du territoire.

précisément l'efficacité de ces dispositifs qui reposent sur des critères de charges. Les dispositifs de péréquation horizontale sont quant à eux généralement efficaces, à l'exception du FSDRIF, fondé lui aussi sur des critères de charges, qui accroît les inégalités de potentiel financier entre départements au profil de ressources proche, mais au niveau de charges différent, tels que les Yvelines et Seine-Saint-Denis qui ont un potentiel financier très proche mais un niveau de charges incomparable.

En neutralisant cette variable méthodologique liée à l'absence de prise en compte des disparités de charges entre collectivités, les dispositifs les plus efficaces sont rarement ceux dont les montants sont les plus élevés ou ceux qui affichent la plus forte croissance depuis quelques années. C'est le cas tout particulièrement de la fraction « péréquation » de la DSR, en forte croissance, qui est près de trois fois moins efficace que la fraction « cible », en raison de critères d'éligibilité peu susceptibles de réduire les inégalités entre collectivités.

Ce constat d'une faible efficacité de nombreux dispositifs de péréquation était déjà réalisé en 2009 par Manuel Aeschlimann dans son rapport précité, qui soulignait que *« 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 »*. Aujourd'hui encore, des causes inchangées persistent à produire les mêmes effets, et les limites des différents dispositifs obèrent toujours leur efficacité.

B. L'efficacité variable de ces nombreux mécanismes de péréquation s'explique par un ciblage inégal, des mécanismes excessifs de garantie de montants et des indicateurs imparfaits

1. La lisibilité du système de péréquation est limitée par la juxtaposition de dispositifs aux caractéristiques, effets et objectifs extrêmement proches

Dès 2009, dans son rapport précité, Manuel Aeschlimann affirmait que *« 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, ni leur bonne gestion, ni l'évaluation des résultats obtenus »*. Ce constat était repris et actualisé en 2016 par Christine Pires Beaune et Jean Germain, qui soulignaient que *« l'efficacité des dotations de péréquation des communes est entravée par leur saupoudrage »*⁽¹⁾. Le rapporteur partage cette analyse, et constate une grande constance dans la réflexion et les positions exprimées continuellement par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

(1) Christine Pires Beaune et Jean Germain, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme*, juillet 2015.

a. La dotation nationale de péréquation constitue un dispositif sous-optimal, universel, et très largement cumulé avec d'autres mécanismes de péréquation

La **dotation nationale de péréquation** (DNP) est issue d'une transformation de l'ancien fonds national de péréquation (FNP) en 2004. Elle était dotée initialement de 568,6 millions d'euros. Son montant a régulièrement progressé jusqu'à atteindre 794,1 millions d'euros en 2015, année à partir de laquelle il a été stabilisé.

La DNP présente la particularité d'assurer une **péréquation fondée sur les indicateurs de ressources et de pression fiscales** et donc de ne pas intégrer de critères de charges, hormis la population des communes. Elle vise à accompagner spécifiquement les communes faiblement dotées en ressources fiscales, dont le produit fiscal est faible, malgré des taux d'imposition élevés. La DNP se compose aujourd'hui de deux parts cumulables :

- une **part dite « principale »**, qui vise à corriger les insuffisances de potentiel financier au regard de la mobilisation des ressources fiscales d'un territoire ;

- une **part dite « majoration »**, plus spécifiquement destinée à la réduction des écarts de potentiel fiscal, qui est calculée par seule référence aux produits fiscaux qui ont été substitués à la taxe professionnelle.

Les **conditions d'éligibilité** à la part principale de la DNP sont relativement larges, et conduisent à son attribution à toute commune dont le potentiel fiscal est, comparé à l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique, inférieur de 5 % au potentiel fiscal moyen par habitant, et dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen. L'éligibilité à la part majoration de la DNP est réservée aux communes de moins de 200 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant relatif aux seules impositions économiques qui se substituent à la taxe professionnelle – qui n'intègrent pas les fractions de TVA – est inférieur de 15 % ou plus à la moyenne de la strate démographique correspondante. **Ce sont ces conditions d'éligibilité qui limitent les effets de cette dotation pour la réduction des inégalités** : il faut 95 millions d'euros pour toute réduction de 0,001 du coefficient de Gini des inégalités entre collectivités.

Par ailleurs, 35,8 % des communes bénéficient de la DNP, pour un montant moyen de 34 000 euros, et seules 0,67 % des communes bénéficiaires de la DNP ne reçoivent ni DSR ni DSU. Ce dispositif est donc faiblement péréquisiteur, et il est également largement cumulé avec d'autres dotations aux objectifs proches.

b. La coexistence de deux dotations de péréquation verticale pour les départements est source de complexité et d'inégalités territoriales

Les départements urbains sont éligibles à la dotation de péréquation urbaine (DPU) et les départements ruraux à la dotation de fonctionnement minimale (DFM), qui sont exclusives l'une de l'autre. Leurs critères d'éligibilité et de répartition sont distincts.

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET DE RÉPARTITION DE LA DPU ET DFM EN 2026

Dispositifs	Critères d'éligibilité	Indicateurs de répartition tenant aux charges	Indicateurs de répartition tenant aux ressources
Dotation de péréquation urbaine (DPU)	Départements urbains, c'est-à-dire ceux dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 %. Sont éligibles les départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements urbains et dont le revenu par habitant est inférieur à 1,4 fois le revenu moyen par habitant des départements urbains	Rapport entre la proportion des bénéficiaires du RSA dans le département et cette même proportion constatée dans l'ensemble des départements urbains (10 %) Rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements du département et cette même proportion constatée dans l'ensemble des départements urbains (25 %) Rapport entre le revenu fiscal de référence moyen par habitant de l'ensemble des départements urbains et le revenu par habitant du département (15 %)	Rapport entre le potentiel financier par habitant et le PF/habitant de l'ensemble des départements urbains (même non-bénéficiaires) (50 %)
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	Départements ruraux (non urbains au sens de la DPU) dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des départements ruraux	Longueur de voirie (30 %)	Rapport entre le potentiel financier par kilomètre carré et le PF/km2 moyen des départements bénéficiaires (30 %) Rapport entre le potentiel financier par habitant et le PF/habitant moyen des départements bénéficiaires (40 %)

Ces critères d'éligibilité et de répartition sont très largement perfectibles. Pour la DFM, ils ne prennent pas en compte les dépenses sociales, qui constituent pourtant la principale charge des départements, même ruraux. À l'inverse, les charges liées à l'entretien de la voirie sont ignorées pour la répartition de la DPU. Le critère fondé sur le nombre de bénéficiaires des aides au logement – y compris leurs conjoint et personnes à charge – est illogique, dans le sens où une seule aide peut légalement être attribuée par logement. Enfin, ni la DFM, ni la DPU, ne tiennent compte de l'intégralité des dépenses sociales des départements, notamment en matière d'aide sociale à l'enfance, à l'autonomie ou au handicap.

Le recours à des critères différents selon une définition *ad hoc* de la « ruralité » ou de « l'urbanité », fondée sur un seuil de taux d'urbanisation supérieur

à 65 % et utilisée uniquement pour ces deux dotations, conduit par ailleurs à considérer qu'une distinction nette peut être opérée entre les compétences des départements urbains et ruraux. Les spécificités des populations de zones rurales périurbaines sont ainsi ignorées. Le recours à la méthodologie d'Eurostat, qui distingue une catégorie intermédiaire ⁽¹⁾, révèle que près d'un tiers des départements français seraient à mi-chemin entre la ruralité et l'urbanité, dont sept des neuf départements ayant changé de catégorie au sens de la DPU et de la DFM entre 2017 et 2023, tel que le Gard et la Maine-et-Loire.

Il ressort de tous ces éléments que la coexistence de la DPU et de la DFM ne permet pas une répartition optimale des ressources issues de la péréquation et participe à la complexité du système.

2. Le ciblage de certains dispositifs de péréquation verticale présente quelques insuffisances

a. La fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale présente des caractéristiques très éloignées de son appellation

Créée en 1993, la DSR était originellement composée de deux fractions, une fraction « cible » et une fraction « péréquation » ⁽²⁾. Elle a été complétée en 2011 par une troisième fraction « bourg-centre » ⁽³⁾.

La **fraction « péréquation »**, dotée de 1 003 millions d'euros en 2025, est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate démographique. Sa clef de répartition dépend du potentiel financier des communes éligibles (à hauteur de 30 % du total), de leur potentiel financier rapporté à leur superficie (10 %), de leur longueur de voirie (30 %) et du nombre d'enfants y résidant (30 %).

Contrairement à ce que sa dénomination implique de prime abord, près de 95 % des communes sont bénéficiaires de la fraction « péréquation » de la DSR pour un montant moyen de 26 000 euros. Cette fraction est par ailleurs trois fois moins efficiente que la fraction « cible » de la DSR en matière de réduction des inégalités de richesse entre collectivités, comme l'indiquent les résultats de l'étude précitée du rapporteur, alors même que ces deux fractions sont régies par les mêmes critères de répartition (et non d'éligibilité).

Or, la loi de finances pour 2026 a reconduit une obligation de fléchage majoritaire de l'augmentation de la DSR vers sa fraction « péréquation ». En 2026, comme en 2024 et 2025, les textes financiers ont ainsi imposé qu'au moins 60 % de

(1) La méthodologie employée est détaillée au lien suivant : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban-rural_Europe_-_introduction.

(2) Loi n° 93-1 436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

(3) Loi n° 2010-1 657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

cette augmentation soit attribuée à la fraction « péréquation » de la DSR. Le comité des finances locales ⁽¹⁾ a donc décidé, comme les trois années précédentes, de flécher 60 % de cette augmentation vers la fraction « péréquation » (le pourcentage minimal), 30 % vers la fraction « bourg-centre », et seulement 10 % vers la fraction « cible » qui est pourtant la plus efficiente des trois.

Cette obligation de fléchage de l'augmentation annuelle de la DSR vers sa fraction « péréquation » était expliquée lors de sa création en 2023 par le contexte de forte inflation et un objectif politique d'assurer une hausse de la DSR, même minimale, pour l'essentiel des communes. **Le renouvellement chaque année pendant trois ans d'une part minimale au bénéfice de la fraction « péréquation » a donc eu pour effet de limiter les effets péréquateurs de la DSR et de saupoudrer toujours davantage cette dotation.**

b. Seule l'éligibilité à la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale, et non sa répartition, repose sur un classement des communes selon leurs ressources et leurs charges

La fraction « cible » de la DSR, dotée de 493 millions d'euros en 2026, vise à corriger l'absence de ciblage de la fraction « péréquation ». Elle est attribuée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants, classées en fonction d'un **indice synthétique** composé :

– pour 70 % du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, et le potentiel financier par habitant de la commune ;

– pour 30 % du rapport entre la moyenne sur trois ans du revenu par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et la moyenne sur trois ans du revenu par habitant de la commune ⁽²⁾.

Néanmoins, **ce rang d'éligibilité n'a pas d'effet sur le montant versé aux communes éligibles**. La répartition des montants de la DSR entre communes éligibles dépend d'autres paramètres, qui correspondent aux critères de répartition de la fraction « péréquation » de la DSR. En d'autres termes, la fraction « cible » repose sur les mêmes critères de répartition que la fraction « péréquation », mais ne cible que les 10 000 communes considérées comme les plus défavorisées. Ainsi, **contrairement à la DSU qui est concentrée sur les communes les plus défavorisées au sein de son classement**, rien ne garantit qu'une commune défavorisée en haut de classement (100^{ème} sur 10 000) dispose d'un montant de DSR « cible » plus important qu'une commune plus bas dans ce classement à la 1 000^{ème} place.

(1) Conformément aux dispositions de l'article L. 2 334-13 du Code général des collectivités territoriales, il appartient au CFL de ventiler l'accroissement de la DSR entre chacune de ses fractions. La ventilation pour 2026 a été déterminée au cours de la séance du 24 février 2026.

(2) Article L. 2 334-22-1 du CGCT.

c. D'autres dotations composées de plusieurs fractions présentent des effets péréquateurs limités

À l'instar de la DSR, d'autres dotations de péréquation bénéficiant aux communes et EPCI sont composées d'une première fraction socle peu péréquatrice (part de base de la DNP, dotation de base de la dotation d'intercommunalité et dotation socle de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer) et d'une seconde fraction à portée expressément péréquatrice. Ce fonctionnement à deux étages peut être apparenté à la DGF, composée d'une part forfaitaire et de plusieurs mécanismes de péréquation minoritaires.

Cette sédimentation, au sein d'une même dotation, de deux fractions, l'une péréquatrice, l'autre bien moins, résulte d'une volonté de correction progressive – souvent inaboutie – des limites de la fraction de base répartie selon des données historiques. Comme pour la dotation forfaitaire de la DGF, des efforts sont parfois entrepris pour convertir progressivement la part de base en part péréquatrice. Ce n'est toutefois pas le cas de la DNP – que le rapporteur propose de fusionner avec la DSR et DSU – et de la DACOM dont les spécificités mériteraient un rapport d'information distinct.

3. Des mécanismes excessifs de garantie de stabilité des dotations limitent l'efficience de la péréquation

Afin de renforcer la stabilité et la prévisibilité des ressources des collectivités locales, les dispositifs de péréquation ne reposent pas sur des bases intégralement contemporaines, c'est-à-dire que les modalités de répartition de ces dispositifs ne se fondent pas uniquement sur les ressources et charges des collectivités lors de l'année de répartition.

Tout d'abord, des mécanismes de garantie encadrent systématiquement le pourcentage de baisse de toutes les dotations de péréquation verticale, ainsi que les évolutions à la hausse, sauf en outre-mer. Pour les seules communes, le montant de ces garanties atteint 362 millions d'euros en 2023. Certes, de telles garanties réduisent l'efficience de la péréquation, en maintenant par dérogation le bénéfice des dotations à des collectivités dont les ressources ou les charges peuvent les en exclure.

Toutefois, la prévisibilité des ressources des collectivités est un objectif légitime, qui peut être amené à primer sur un ciblage optimisé des dispositifs de péréquation. Elle justifie la majorité des dispositifs d'encadrement de l'évolution des montants de la péréquation. Le rapporteur est par ailleurs favorable à tout dispositif visant à encourager la visibilité pluriannuelle des ressources des collectivités, notamment sous la forme d'une contractualisation équilibrée. La possibilité d'une régression du montant de certaines dotations de péréquation d'ici la fin du mandat municipal doit conduire à s'interroger dès à présent sur l'intérêt d'une contractualisation négociée avec l'État, incluant notamment des garanties d'évolution des transferts financiers aux collectivités.

Néanmoins, certains dispositifs de non-diminution inconditionnelle interpellent par les situations inévitables qu'ils engendrent. Ils sont parfois partiellement justifiés : pour la dotation d'intercommunalité et la DACOM les garanties d'évolution portent sur des montants de dotation par habitant. **Ce n'est pas le cas pour les départements (DFM et DPU) et pour les communes bénéficiaires de la DSU, dont le montant perçu au titre de ces trois dispositifs ne peut jamais diminuer tant que ces collectivités y demeurent éligibles.**

En effet, les garanties de non-diminution de la DSU, de la DFM et de la DPU conduisent à rigidifier excessivement la répartition de leurs enveloppes, au préjudice des collectivités dont la situation financière s'aggrave et qui pourraient légitimement prétendre, de ce fait, à des attributions supérieures au titre de ces dotations. En 2024, ces garanties représentent 320 millions d'euros pour la DSU dont bénéficient les communes qui demeurent éligibles à cette dotation ⁽¹⁾, 62 millions d'euros pour la DFM et 5 millions d'euros pour la DPU ⁽²⁾.

Ainsi, un département éligible à la péréquation par la DFM ou la DFU, ou une commune éligible à la DSU, ne connaîtraient aucune diminution de la dotation de péréquation dont ils bénéficient, même si leur population diminuait ou si leur situation financière se dégradait. Pour les départements, la DFM et la DPU agissent alors progressivement comme des simples dotations forfaitaires, à mesure qu'elles ne reflètent plus la situation financière contemporaine de ces collectivités. ***A fortiori, une commune éligible à la DSU, qui mettrait en œuvre une politique défavorable à la politique de la ville et au développement du logement social, ne verrait pas sa dotation diminuer, ce qui semble contraire à l'esprit d'incitation de la DSU.***

4. Le montant et le rythme de croissance de certains mécanismes de péréquation interrogent au vu de l'évolution de l'inflation et de l'importance des transferts financiers non-péréquateurs depuis l'État

a. Le plafond en euros de la péréquation horizontale communale et intercommunale n'a pas évolué depuis une dizaine d'années

Les montants du FPIC et du FSRIF sont plafonnés à respectivement 1 milliard d'euros depuis 2016 et 350 millions d'euros depuis 2018. Or, l'inflation cumulée des prix à la consommation depuis ces dates atteint respectivement 21 % et 19,5 %. La croissance des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des communes est encore plus dynamique (+ 25 % entre 2017 et 2025). En conséquence, la part de la péréquation horizontale dans les ressources des communes diminue progressivement.

(1) Quatrième alinéa de l'article L. 2334-18-2 du CGCT.

(2) Article L. 3334-4 du CGCT.

b. Le rythme de croissance de la péréquation verticale pour les départements est très limité

La croissance des composantes péréquatrices de la DGF attribuées aux départements ne s'élève qu'à 10 millions d'euros par année, selon des dispositions non pérennes renouvelées par chaque loi de finances ⁽¹⁾. Ce rythme est inférieur à celui de l'augmentation de leurs RRF, ce qui conduit à réduire l'importance relative de la péréquation verticale, qui n'atteint que 2,2 % des RRF en 2024 contre 2,3 % en 2018. Il demeure que la somme de la péréquation horizontale et verticale est quant à elle en augmentation.

Un phénomène similaire concerne les intercommunalités, dont le rythme de croissance de la péréquation verticale était limité à 30 millions d'euros par an entre 2018 et 2023. Toutefois, cette augmentation annuelle a été triplée, de manière pérenne, depuis 2024 ⁽²⁾. Ce rythme paraît au rapporteur soutenable, pertinent et équilibré.

c. La péréquation représente une part infime des ressources des régions

Un seul dispositif de péréquation *stricto sensu* concerne à ce jour les régions. Il s'agit du fonds de solidarité régionale, qui relève de la péréquation verticale, et repose sur 0,1 % du montant de la fraction de TVA attribuée aux régions en 2022 en compensation de la suppression de la CVAE, complété par 1,5 % de sa croissance annuelle ⁽³⁾. Au total, il représente en temps normal une redistribution de 27 millions d'euros des ressources financières entre régions favorisées et défavorisées, soit 0,1 % de leurs RRF. Ce montant est complété, de manière temporaire jusqu'à 2029, par l'attribution de 10 % des montants des contributions des collectivités régionales aux deux dispositifs de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités locales (DILICO 1 ⁽⁴⁾ et 2 ⁽⁵⁾), soit respectivement 9 et 12 millions d'euros par an.

(1) Dernier alinéa de l'article L. 3 334-4 du CGCT.

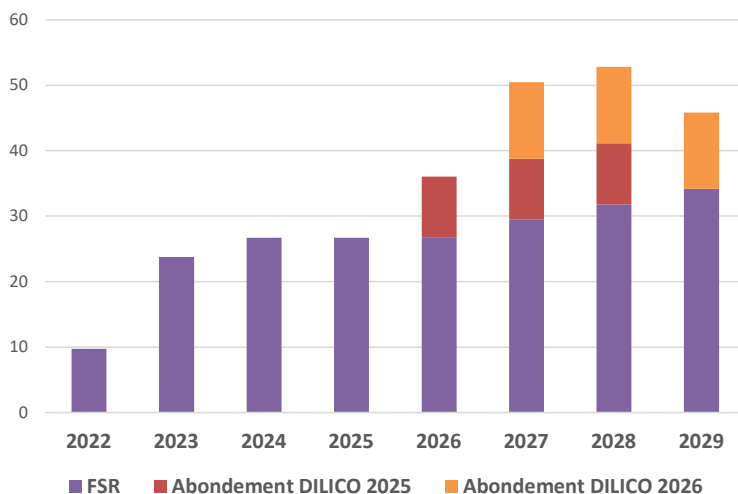
(2) Article L. 5211-28 du CGCT.

(3) Article L. 4332-9 du CGCT.

(4) Article 186 de la LFI 2025.

(5) Article 196 de la LFI 2026.

ÉVOLUTION DU MONTANT DU FONDS DE SOLIDARITÉ RÉGIONAL ENTRE 2022 ET 2029



Sources : Régions de France, d'après les données de l'OFGL et de la Cour des comptes

Ce dispositif de péréquation horizontale présente donc des montants particulièrement limités, comparés à ceux concernant les collectivités du bloc communal et les départements.

Ses critères d'éligibilité et de répartition semblent par ailleurs construits davantage pour assurer l'exclusivité du bénéfice du FSR à la Corse et aux collectivités d'outre-mer, plutôt que pour mettre en œuvre une péréquation optimale, dès l'origine. L'éligibilité dépend uniquement d'un indice de ressources, dont le calcul ne tient pas compte de la **fraction de TVA compensant la suppression de la CVAE**, alors qu'il intègre la fraction de TVA compensant la suppression de la DGF. De même, cet indice ne tient pas compte **des droits d'accise sur les énergies**, alors qu'il intègre la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile. La répartition du FSR repose sur la population, le revenu par habitant, la densité de population et le nombre de résidents âgés de quinze à dix-huit ans – probablement de manière à prendre en considération le nombre de lycéens – mais nullement sur des charges **explicitement** représentatives des compétences obligatoires des régions ⁽¹⁾.

(1) Article R. 4332-17 du CGCT.

Les régions disposaient par le passé de deux autres mécanismes de péréquation verticale, qui ont été intégrés dans les fractions de TVA qui leur ont été attribuées. Le premier correspondait à l'ancienne dotation de péréquation régionale ⁽¹⁾ (193 millions d'euros en 2017), qui a été incluse dans la fraction de TVA versée en remplacement de la suppression de la DGF des régions en 2018. Le second, le fonds de péréquation des ressources régionales (FPRR), a été intégré en 2022 dans la fraction de TVA attribuée en compensation de la suppression de la part régionale de la CVAE, et s'approchait de 200 millions d'euros l'année de son abrogation ⁽²⁾.

Certains acteurs avancent que le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) constituerait également un mécanisme de péréquation, intégré à la fraction de TVA attribuée en 2022. Il s'agit pourtant en réalité d'un simple fonds de compensation, aux montants figés, des déséquilibres du remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impositions (CFE, CVAE, IFER etc.). S'il n'est pas sans défauts, il ne constitue pas un dispositif de péréquation au sens juridique du terme, et n'a pas de portée péréquatrice, pas plus que le « coefficient correcteur » de la suppression de la taxe d'habitation.

Globalement, les deux anciens dispositifs de péréquation des régions, aujourd'hui intégrés aux fractions de TVA qui leur ont été attribuées, représentent environ **400 millions d'euros sur 16 milliards d'euros de recettes de TVA** versées. L'absence d'actualisation des données utilisées par ces dispositifs, gelées à la date de leur intégration, limite fortement leur portée péréquatrice. En d'autres termes, l'évolution des critères de charges (revenu par habitant, superficie, etc.) et de ressources (indice synthétique faisant office de « potentiel fiscal ») des régions n'entraîne plus de modification du montant de ressources perçues au titre de ces anciens dispositifs de péréquation.

5. Certains indicateurs utilisés pour la répartition de dispositifs de péréquation présentent des limites bien documentées

a. Le potentiel fiscal n'intègre pas l'ensemble des ressources fiscales des collectivités

Le potentiel fiscal est un indicateur consistant à évaluer la richesse théorique d'une collectivité si elle appliquait à ses bases d'imposition les taux moyens pratiqués au niveau national ⁽³⁾. Suivant la même logique, l'effort fiscal représente le rapport entre les produits perçus par une collectivité au titre des impositions sur lesquelles elle dispose d'un pouvoir de taux (ce qui n'est pas le cas de toutes les ressources fiscales), et les produits qu'elle aurait perçus si elle appliquait les taux moyens pratiqués au niveau national.

(1) Article L. 4332-8 du CGCT, version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

(2) Article L. 4332-9 du CGCT, version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2022.

(3) Article L. 2334-4 du CGCT.

Le potentiel fiscal a progressivement intégré des ressources fiscales historiquement exclues de son calcul, telles que, à partir de 2022 seulement, les DMTO, les majorations de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques. Toutefois, il ne prend pas en compte certaines recettes, d'importance variable. En particulier, la taxe de séjour, qui représente pourtant 800 millions d'euros de recettes relativement libres d'usage, en est exclue. L'usage des recettes de la taxe de séjour n'est limité qu'à la large catégorie des « dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune ⁽¹⁾ ». **Cette catégorie de dépenses n'est pas définie : ni l'État, ni les collectivités, ni le juge administratif n'ont remis en question, à ce jour, l'affectation du produit de la taxe de séjour d'une commune à une dépense qui ne concernerait pas le développement du tourisme local.** N'a été relevé qu'un seul cas d'observation par une chambre régionale des comptes d'une insincérité comptable évidente dans l'affectation de la taxe de séjour – sans que cette observation n'entraîne aucune conséquence juridique ⁽²⁾.

D'autres recettes transférées aux collectivités au titre de la compensation de transferts de compétences ne sont pas mobilisées pour le calcul du potentiel financier.

Alors même que la plus grande partie des crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements à la date de 2003 (près de 95 %), qui ont été intégrés à la DGF des départements en 2004, sont intégrés au potentiel financier, la fraction résiduelle de 5 % de ces crédits, portée par la mission RCT, ne l'est pas. De même, les fractions de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) soit 5,2 milliards d'euros attribués aux départements, ainsi que de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), soit 5,1 milliards d'euros attribués aux départements, ne sont pas intégrées au potentiel financier de ceux-ci.

Concernant les régions, qui ne disposent pas de mesure de leur « potentiel financier », le calcul de l'indice de ressource *ad hoc* employé pour la répartition du fonds de solidarité régional ⁽³⁾ prend en compte certains transferts financiers attribués au titre de la compensation d'une réforme (fraction de TVA en remplacement de la CVAE, taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules). Toutefois, il n'en intègre pas d'autres, pourtant juridiquement similaires, telle que la fraction de TVA en remplacement de la DGF régionale (5,2 milliards d'euros en 2024) et l'accise sur les énergies (ex-TICPE, 11 milliards d'euros en 2025).

(1) Article L. 2333-27 du CGCT.

(2) Chambre régionale des comptes PACA, Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Grimaud, 2016.

(3) Article L. 4332-9.

Certes, il semble malaisé d'intégrer au « potentiel » financier des collectivités des ressources qui leur sont attribuées en compensation de la suppression d'impôts locaux. **Toutefois, la prise en compte de certaines de ces ressources et non d'autres, sans que ne puisse être distinguée une règle cohérente de sélection, affecte la lisibilité et la légitimité du système de péréquation.**

Enfin, en l'absence d'actualisation des bases cadastrales, le potentiel fiscal ne peut refléter fidèlement la richesse foncière d'une collectivité. Le décalage progressif du calendrier de la mise à jour des bases, à 2028 ⁽¹⁾ puis à 2031 ⁽²⁾, pour des raisons de difficultés techniques et d'acceptabilité politique de la mise en œuvre de cette réforme, ne contribuera pas à améliorer la légitimité du potentiel fiscal et, partant, du système de péréquation.

b. Les efforts de développement d'un critère mesurant objectivement les charges de centralité, notamment pour la répartition de la DSR « bourg centre », sont au point mort

Dès 2009, dans son rapport précité, Manuel Aeschlimann constatait que *« l'établissement de critères de charges donne lieu, en particulier, à de nombreuses controverses »*. Aujourd'hui encore, l'absence de mesure fiable des charges de centralité limite la pertinence de certaines dotations telles que la fraction « bourg centre » de la DSR (DSR-BC).

Actuellement, l'éligibilité à la DSR-BC ⁽³⁾ est réservée aux communes dont la population représente au moins 15 % de la population du canton, aux communes sièges des bureaux centralisateurs, ainsi qu'aux communes chefs-lieux de canton au 1^{er} janvier 2014 et aux chefs-lieux d'arrondissement au 31 décembre 2014, dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants.

Toutefois, ces critères ne tiennent compte que de manière indirecte des charges réellement exercées par ces communes. La notion de chef-lieu de canton, censée révéler des charges de centralité, est par ailleurs appréciée sur des données obsolètes : les limites administratives des anciens cantons encore utilisées pour l'éligibilité de la DSR-BC **ont été déterminées en 1800, sans aucune modification pour 60 % d'entre eux depuis cette date**⁽⁴⁾. La référence dérogatoire à un état daté et dépassé du découpage cantonal conduit à considérer, au titre de la DSR-BC, que 3 166 communes exercent des charges en tant que chefs-lieux, alors qu'il n'existe plus que 2 054 cantons depuis 2015. Certaines communes à très faible population sont ainsi éligibles, sans qu'elles n'exercent de charges de centralité institutionnelles, notamment parmi les 1 112 communes de moins de 1 000 habitants bénéficiaires de la DSR-BC à hauteur de 72 millions d'euros en 2024.

(1) Article 106 de la loi de finances initiale pour 2023.

(2) Article 106 de la loi de finances initiale pour 2026.

(3) Article L. 2 334-21 du CGCT.

(4) Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

Il ressort par ailleurs des auditions du rapporteur que les critères de la DSR-BC ne tiennent pas compte du développement du phénomène intercommunal. La prise en charge par les intercommunalités des charges de centralité, notamment cantonales, conduit à faire financer ces charges de centralité par l'ensemble des communes membres de cette intercommunalité et non par la seule commune considérée comme un « bourg-centre ».

Au sein du comité des finances locales, des travaux avaient été présentés afin d'apprécier des charges de centralité à l'aide des données de la « base permanente des équipements » de l'INSEE. Cette méthode n'a pas encore abouti à un consensus politique, notamment en raison de l'incomplétude de cette base d'équipements.

Par ailleurs, l'absence d'un indicateur de charges partagé par les dispositifs de péréquation concernant les mêmes catégories de collectivités locales, par exemple le bloc communal, ne permet d'établir une comparaison de l'efficience de ces dispositifs que sur la base de l'indicateur de ressources communément partagé : le potentiel financier par habitant. Il est permis de le regretter. Plusieurs méthodes ont déjà été avancées, reposant notamment sur une évaluation indirecte de ces charges à travers la population, la superficie, le type de résidences (sociales, secondaires), des charges géographiques (commune de montagne) et institutionnelles (bourg-centre)⁽¹⁾. Cette méthode n'a pas recueilli le consensus nécessaire, parce qu'on lui a fait grief de ne refléter qu'indirectement les réelles charges de centralité des communes, notamment en matière d'équipements sportifs ou culturels.

II. D'AUTRES DISPOSITIFS À L'AMBITION PÉRÉQUATRICE, CONCOURANT À LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES, PRÉSENTENT DES LIMITES

A. L'accumulation de dispositifs de « péréquation sociale » aux caractéristiques très proches a conduit à des mouvements récents de simplification, à poursuivre

Les départements constituent aujourd'hui un acteur majeur de mise en œuvre des politiques sociales. Leurs dépenses totales brutes d'aide sociale sont ainsi passées d'environ 20 milliards d'euros en 2002 à près de 48 milliards d'euros en 2024⁽²⁾. Toutefois, l'intégralité du coût de la mise en œuvre de ces compétences transférées par l'État n'est pas compensée, et les départements présentent de fortes inégalités de ressources et de charges. Dans ce contexte, trois dispositifs visent à tenir explicitement compte de ces inégalités dans le financement de l'action sociale des départements.

(1) Guy Gilbert et Alain Guengant, « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », *Economie et statistique*, n° 373, 2004, pp. 81-108.

(2) DRESS, « L'augmentation des dépenses d'aide sociale des départements se poursuit en 2024 », avril 2026.

Premièrement, deux concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), résultant d'une fusion récente de concours historiques⁽¹⁾, visent respectivement à contribuer au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). Leur répartition est calculée selon une formule tenant compte du taux de couverture en 2024 des dépenses réalisées par les départements dans ce périmètre, qui est figé, et des dépenses réalisées par les départements l'année du versement du concours⁽²⁾. Ils s'apparentent ainsi à une dotation de compensation : de fait, ils ne visent pas à corriger les inégalités du taux de compensation, qui varie entre départements, s'agissant de la PCH, entre 16 % à Paris et 80 % à Mayotte⁽³⁾. Jusqu'à 2025, ils comportaient une part expressément péréquatrice, désormais intégrée dans le calcul du taux de compensation, ce qui fige son montant et limitera progressivement ses effets péréquateurs en raison de l'obsolescence des données employées.

Deuxièmement, le dispositif de compensation péréquée (DCP)⁽⁴⁾, financé par le transfert aux départements des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à hauteur de 1,23 milliard d'euros, vise à contribuer au financement de la mise en œuvre du RSA. Il est réparti entre les départements, à hauteur de 70 % de son montant en fonction du taux de compensation du RSA, et de 30 % en fonction d'un indice synthétique de charges et de ressources tenant compte de deux critères analysés par rapport à la moyenne des départements : le revenu moyen par habitant et la proportion dans la population départementale des bénéficiaires du RSA, de la PCH et de l'APA.

Troisièmement, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)⁽⁵⁾, doté de 431 millions d'euros en 2025, vise également à participer au financement de la mise en œuvre du RSA. Il est constitué de trois parts, dont seule la deuxième, qui représente 30 % de l'enveloppe, a une portée péréquatrice. Elle est répartie en fonction de l'écart relatif à la moyenne des départements concernant le potentiel financier par habitant (25 % de la clef de répartition) et la proportion dans la population départementale des bénéficiaires du RSA. Les fortes similitudes avec le DCP pourraient plaider pour une fusion de ces deux dispositifs.

(1) Article 81 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

(2) Article. R. 178-1 du code de la sécurité sociale.

(3) IGF, IGAS, *Divergences territoriales dans les modalités d'attribution des aides sociales légales (AAH, AEEH, PCH, APA, ASH) et panorama des aides extralégales*.

(4) Article L. 3 334-16-3 du CGCT.

(5) Article L. 3 334-16-2 du CGCT.

B. Des dispositifs de « péréquation environnementale » tiennent compte de la répartition disparate sur le territoire des aménités et risques environnementaux

1. La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales s'appuie désormais sur des données scientifiques précises, mais sa répartition s'éloigne de son intention originelle

a. Les critères et les montants de la DSCAR sont désormais stabilisés, après cinq ans de réformes annuelles

La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales ⁽¹⁾ (DSCAR) est un dispositif relativement récent, doté aujourd'hui de 110 millions d'euros issus des crédits portés par la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ». Elle présente des effets péréquateurs dans le sens où elle tient expressément compte des charges des collectivités bénéficiaires (les « aménités rurales » à entretenir). **À sa création, sa répartition tenait également compte des ressources des communes, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.** Ses cinq ans de réformes successives ont conduit à faire évoluer ses objectifs principaux, qui relevaient initialement du verdissement des dotations de l'État aux collectivités locales et du respect des engagements internationaux de la France en matière de protection des espaces naturels. Cette évolution tend à faire de la dotation une aide générale aux territoires ruraux.

En effet, la dotation « Natura 2000 », qui représentait 5 millions d'euros lors de sa création par la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾, soutenait financièrement les communes dont une part importante du territoire est couverte par une zone « Natura 2000 », sous réserve du respect de conditions de population et de potentiel fiscal. En 2020, son montant a été doublé à 10 millions d'euros et son périmètre élargi aux communes situées au cœur d'un parc national ou d'un parc naturel marin. La loi de finances pour 2022 ⁽³⁾ a de nouveau doublé le montant de cette dotation à 20 millions d'euros, et a procédé à une modification de ses critères de répartition en créant une quatrième fraction au bénéfice des communes rurales situées dans un parc naturel régional. La loi de finances pour 2023 ⁽⁴⁾ a encore doublé son montant à 40 millions d'euros et élargi son bénéfice à environ 1 500 autres communes.

(1) Article L. 2335-17 du CGCT

(2) Article 256 de la loi n° 2018-1 317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(3) Article 193 de la loi n° 2021-1 900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(4) Article 202 de la loi n° 2022-1 726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

La loi de finances pour 2024 a porté une nouvelle réforme de la DSCAR afin de reconnaître et valoriser davantage les services environnementaux rendus par les communes rurales ; elle en a parallèlement porté le montant à 100 millions d’euros. Un décret de la même année ⁽¹⁾ a simplifié de manière significative le régime de la dotation, conduisant à augmenter de presque 40 % le nombre de communes bénéficiaires (6 388 en 2023 ; 8 921 en 2024), bien que 146 communes, non rurales au sens de l’INSEE, en aient perdu le bénéfice. L’augmentation parallèle du montant de la dotation a permis de faire progresser de 25 % le montant moyen perçu par les communes éligibles malgré la forte augmentation de leur nombre.

Enfin, la loi de finances pour 2025 a fait porter à 110 millions d’euros le montant total de la DSCAR, sans modifier ses critères d’éligibilité et de répartition, inchangés depuis. Le graphique de la page suivante synthétise l’ensemble de ces évolutions.

(1) Décret n° 2024-721 du 6 juillet 2024 portant application de l'article L. 2 335-17 du code général des collectivités territoriales.

ÉVOLUTIONS DU CADRE NORMATIF ET DES BÉNÉFICIAIRES DE LA DSCAR

	2019	2020-2021	2022	2023	2024	2025
Montant en millions d'euros)	5,5 millions d'euros, financés par un prélèvement sur la DGF du bloc communal	10 millions d'euros, financés par un prélèvement sur la DGF du bloc communal	24,3 millions d'euros, dont 14,3 millions d'euros financés par prélèvement sur DGF	41,6 millions d'euros, financés par des crédits de la mission RCT	100 millions d'euros, financés par des crédits de la mission RCT	110 millions d'euros
Nombre de communes bénéficiaires	1 122 communes	1 540 communes Le montant attribué aux communes au titre de chacune des fractions ne peut être inférieur à 1 000 euros.	4 871 communes Le montant attribué aux communes au titre de chacune de ces fractions ne peut être inférieur à 1 000 euros.	6 388 communes Le montant attribué aux communes au titre de chacune de ces fractions ne peut être inférieur à 3 000 euros.	8 921 communes 146 communes non rurales au sens de l'INSEE perdent le bénéfice de la dotation. Maintien du plancher de 3 000 euros	9 162 communes
Critères de la 1 ^{ère} fraction « Natura 2000 »	– Communes de moins de 10 000 habitants, dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site « Natura 2000 », dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants – Répartition au prorata de la superficie couverte par le site Natura 2000	– Communes de moins de 10 000 habitants, dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000 dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants – Répartition identique – 5,5 millions d'euros	– Communes de moins de 10 000 habitants, dont le territoire terrestre est couvert à plus de 50 % par un site Natura 2000, dont le <u>potentiel financier</u> par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants – Répartition identique – 14,8 millions d'euros	– Critères inchangés – 17,3 millions d'euros	– Fusion des fractions – Sont éligibles toutes les communes rurales (au sens de l'INSEE en métropole ; de moins de 10 000 habitants en outre-mer) dont une « partie significative du territoire » comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée (AMP) : Il comprend au moins 350 hectares en aire protégée Il comprend au moins 10 hectares en zone de protection forte. Il est couvert à plus de 80 % par une aire protégée ;	Inchangé

Critères de la deuxième fraction « Parcs naturels nationaux »	Non applicable	– Communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants, dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national (article L. 331-1 code de l'environnement-CE) et qui ont adhéré à sa charte (article L. 331-3 du CE) – Répartition en fonction de la population et de la superficie de chaque commune comprise dans le cœur du parc national. Pour les communes dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national créé depuis moins de sept ans, l'attribution individuelle est triplée. – 4 millions d'euros	– Critères inchangés, à l'exception de l'emploi du <u>potentiel financier</u> au lieu du potentiel fiscal – Répartition identique à l'exception de <u>deux régimes dérogatoires</u> : Les communes nouvellement éligibles à cette fraction à la suite d'une adhésion à la charte du parc national perçoivent, la première année d'éligibilité, une attribution minorée des deux tiers et, la deuxième année, une attribution minorée d'un tiers (sauf en 2022) Le montant attribué aux communes éligibles à cette fraction ne peut être inférieur à 3 000 euros. – 4 millions d'euros	– 4,8 millions d'euros – Critères inchangés, à l'exception de la <u>suppression du critère de présence en « cœur de parc »</u>. Toutes les communes ayant adhéré à la charte d'un parc national sont éligibles, et non plus les seules communes en zone "cœur".	Ou il est couvert à plus de 50 % par un site Natura 2000 – La dotation est répartie entre les communes éligibles en fonction de leur population, d'une part, et de la superficie de leur territoire couverte par cette aire protégée, d'autre part. Pour les communes dont le territoire jouxte une aire marine protégée, la dotation est répartie entre les communes éligibles en fonction de leur population. – La dotation est répartie entre les communes éligibles en fonction d'un indice constitué pour un tiers de la population et pour deux tiers de la superficie terrestre couverte par une aire protégée. Les surfaces comprises dans un parc national ne sont pas prises en compte lorsque la commune n'a pas adhéré à la charte de ce parc. Cette superficie est pondérée par un coefficient égal à 1,5 lorsqu'elle est couverte par un site Natura 2000, et par un coefficient égal à 2 lorsqu'elle est couverte par une zone de protection forte.	Inchangé
Critères de la troisième fraction « Parcs naturels marins »	N/A	– Mêmes critères que pour la deuxième fraction, pour les communes dont le territoire est en tout ou partie, situé au sein d'un parc naturel marin – Répartition en divisant également le montant de cette fraction par le nombre de communes éligibles – 500 000 d'euros	– Critères inchangés – 500 000 d'euros	– Critères inchangés – 700 000 d'euros	L'indice est majoré de 10 % pour les communes jouxtant une AMP et remplissant une autre condition d'éligibilité précitée. Le montant attribué à une commune éligible ne peut être inférieur à 3 000 euros ni supérieur à 100 000 euros.	Inchangé

Critères de la quatrième fraction « Parcs naturels régionaux »	N/A	N/A	– Communes de moins de 10 000 habitants, peu denses ou très peu denses au sens de l'INSEE, dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants, et dont le territoire est classé en tout ou partie en parc naturel régional – 5 millions d'euros	– Communes de moins de 10 000 habitants, peu denses ou très peu denses au sens de l'INSEE, dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants, et dont le territoire est classé en tout ou partie en parc naturel régional – 18,8 millions d'euros		Inchangé
--	-----	-----	---	--	--	----------

Sources : commission des finances, d'après les textes en vigueur, la documentation budgétaire et les données de la DGCL.

b. La nature des « aménités rurales » régissant l'éligibilité à la DSCAR repose essentiellement sur des critères objectifs et scientifiques de bonne qualité

Les réformes successives de la DSCAR ont permis d'améliorer progressivement la qualité des critères d'éligibilité et de répartition de la dotation ainsi que des données utilisées concernant la notion « d'aménités rurales ». Ces zones géographiques correspondent aujourd'hui à des aires protégées présentant un intérêt scientifique, environnemental ou culturel particulier, fondées sur une méthodologie convaincante. Le tableau suivant synthétise l'ensemble des zones éligibles et leurs caractéristiques.

ZONES CORRESPONDANT AUX AMÉNITÉS RURALES OUVRANT DROIT À LA DSCAR

Dénomination de l'espace protégé	Classification	Base juridique	Superficie (km ²)	Exigences spécifiques
Zone cœur de parc national	Protection réglementaire	Articles L. 331-1 à L. 331-28 du code de l'environnement. Le périmètre du cœur du parc est délimité par décret en Conseil d'état	26 211	Les travaux, constructions, aménagements sont interdits, sauf dérogations strictes. Les activités susceptibles de nuire au développement naturel de la faune et de la flore peuvent être réglementées. Des zones dites " réserves intégrales " peuvent être instituées dans le cœur (voir ci-dessous)
Réserve intégrale de parc national	Protection réglementaire	Article L. 331-16 du code de l'environnement	43	Elles peuvent être instituées dans le cœur d'un parc national afin d'assurer, dans un but scientifique, une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore. L'objectif principal est de permettre l'observation scientifique du milieu en libre évolution.
Aire d'adhésion des parcs naturels nationaux (PNN)	Protection contractuelle	Articles L. 331-1 à L. 331-28 du code de l'environnement	26 876	Les aires d'adhésion sont constituées du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison

		Si le territoire des communes ayant vocation à adhérer à la charte du parc est délimité par décret en Conseil d'état, l'adhésion est volontaire.		notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection.
Parcs naturels régionaux (PNR)	Protection contractuelle	Articles L. 333-1 à L. 333-4 du code de l'environnement	106 329	Les PNR concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. Pas de réglementation spécifique : la charte constitue le projet du PNR, son contenu est libre.
Parcs naturels marins (PNM)	Protection contractuelle	Articles L. 334-3 à L. 334-8 du code de l'environnement	139 727	La gestion de cette catégorie d'AMP est assurée par l'Office français de la biodiversité. Toute activité susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin ne peut être autorisée que sur avis conforme de l'OFB, sauf motifs de défense nationale, d'ordre public, de sécurité maritime et de lutte contre la pollution.
Sites Natura 2000	Protection réglementaire	Article L. 414-1 du code de l'environnement et directives du Conseil 92/43/CEE (Habitats) et 2009/147/CE (Oiseaux).	204 462	Tout document et projet de travaux ou d'aménagement est soumis à une obligation d'évaluation de ses incidences pouvant conduire à un refus d'autorisation.
Arrêtés préfectoraux de protection : Biotope, habitat naturel et site d'intérêt géologique	Protection réglementaire	Articles L. 411-1 à L. 411-3 du code de l'environnement	Sites d'intérêt géologique (18), habitats naturels (94), Géotopes (0.6) et biotopes (4 112)	Ces arrêtés sont justifiés par l'« <i>intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel</i> » des sites. Ils interdisent la destruction et l'enlèvement d'espèces, la dégradation des habitats et des sites géologiques.
Sites classés	Protection réglementaire	Articles L. 341-1 à L. 341-22 du code de l'environnement	Absence de données	Cette protection concerne les « <i>monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général</i> ». Cette procédure concerne essentiellement des paysages. Elle entraîne une obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante ou d'entretien sans avoir avisé l'administration.
Réserve biologique dirigée (RBD) ou intégrale (RBI)	Protection réglementaire	Article L. 212-2-1 du code forestier	1 325	Le statut de réserve biologique ne concerne que les forêts publiques, gérées par l'ONF. Les RBI visent à permettre l'observation scientifique du milieu en libre évolution. Les RBD sont moins contraignantes.
Réserve nationale de chasse ou de faune sauvage	Protection réglementaire	Article L. 422-27 et R. 422-92 du code de l'environnement	425	Ces réserves visent à concilier la protection d'espèces de la faune sauvage et de leurs habitats et la réalisation d'études scientifiques. Elles abritent des espèces dont les effectifs sont en voie de diminution ou présentent des qualités remarquables.

Réserves naturelles régionales, nationales, ou de Corse (hors périmètre de protection)	Protection réglementaire	Articles L. 332-1 à L. 332-10	4 345	L'acte de classement d'une réserve naturelle peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur de la réserve toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore, au patrimoine géologique
Terrain acquis par le Conservatoire du littoral (CELRL)	Protection par la maîtrise foncière	Articles L. 322-1 à L. 322-15 du code de l'environnement	2 164	La politique foncière du CELRL pour objectif la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que celle des biens culturels qui s'y rapportent. L'objectif principal est de prévenir l'artificialisation de ces espaces.
Terrain acquis ou assimilé par un Conservatoire d'espaces naturels (CEN)	Protection par la maîtrise foncière	Articles L. 414-11 et D. 414-30 à D. 414-31 du code de l'environnement	435	Les conservatoires régionaux d'espaces naturels sont des associations agréées par la préfecture et le conseil régional. Aucune obligation légale de moyens ou de résultats, ou de contrainte particulière, ne s'applique aux espaces détenus. Les CEN peuvent toutefois signer des obligations réelles environnementales, contrats de droit privé entraînant certaines obligations de conservation de l'espace naturel.

Sources : commission des finances, d'après les textes en vigueur, la documentation budgétaire et les données de la DGCL.

Par ailleurs, pour l'essentiel, les zones n'ouvrant pas droit au bénéfice de la DSCAR correspondent à des aires généralement peu protégées, comme l'illustre le tableau à la page suivante.

Pour l'essentiel de ces zones, la détermination de ce qui relève ou non des « aménités rurales » repose sur des critères scientifiques pertinents. En particulier, les aires marines et terrestres protégées au titre de conventions internationales (biens du patrimoine mondial, sites Ramsar, réserves de biosphère, convention OPSAR, Géoparc, etc.) ne sont, à juste titre, pas considérées comme des aménités rurales au titre de la DSCAR pour plusieurs raisons. En effet, en dépit d'une vaste superficie, elles présentent un degré de protection faible, ne couvrent qu'un nombre restreint d'espèces, et se superposent généralement à d'autres aires protégées plus ambitieuses. Cela explique d'ailleurs que ces zones ne soient pas prises en compte dans la détermination des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées.

ZONES NE CORRESPONDANT PAS AUX AMENITES RURALES OUVRANT DROIT À LA DSCAR

Dénomination de l'aire protégée	Classification	Base juridique	Superficie (km2)	Exigences spécifiques
Espace naturel sensible (ENS)	Protection par la maîtrise foncière	Articles L113-8 à L113-14 du code de l'urbanisme	3 720 (2019) Données éparées	Le département peut instituer une part départementale de la taxe d'aménagement pour acquérir des ENS. Un arrêté départemental peut prévoir l'interdiction de construire ou de démolir, et celle d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles.
Site Ramsar	Conventions internationales	Convention de Ramsar de 1971, relative aux zones humides d'importance internationale. Article L. 336-2 du code de l'environnement	39 448	Obligations conventionnelles de recherche, d'information et de promotion de la gestion durable des sites. Obligation législative de gestion des sites permettant de « favoriser leur conservation et leur utilisation rationnelle ».
Réserve de biosphère (zones centrale, tampon et de transition)	Programme multilatéral	Programme « Man and Biosphere » de l'UNESCO. Article L. 336-1 du code de l'environnement	63 959 (en 2019)	« Une réserve de biosphère concourt à l'objectif de développement durable », mais n'impose aucune obligation formelle de conservation du milieu.
Patrimoine mondial de l'UNESCO, naturel ou mixte	Conventions internationales	Convention de l'UNESCO de 1972	690 600	Paragraphe 97 de la Convention : « <i>Tous les biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial doivent avoir une protection législative, à caractère réglementaire, institutionnelle et/ou traditionnelle adéquate à long terme pour assurer leur sauvegarde</i> ». Les sites inscrits sont ainsi protégés au titre d'un statut national (réserve, parc, etc.), et non en seule raison de leur inscription à la liste du patrimoine mondial. La dégradation du site peut conduire à son inscription sur la liste du patrimoine en péril, et, en dernier recours, à son exclusion de la liste du patrimoine mondial.
Géoparcs	Programme multilatéral	Programme International pour les Géosciences et les Géoparcs	13 150	La Conférence internationale sur les Géoparcs mondiaux vérifie la mise en œuvre d'un plan de gestion durable et de méthodes de conservation du parc géologique. Le droit national ne retranscrit pas ces obligations. Leur non-respect peut conduire au retrait du label (Ex : géoparc de Lochaber en 2011).
Convention de Carthagènes	Conventions internationales	Convention de Carthagènes, loi n° 2003-206 du 12 mars 2003 autorisant son approbation	143 334 (en 2019)	Obligations de moyens dans la région des Caraïbes en matière de prévention de la pollution marine, d'établissement de zones protégées, et de coopération en cas de pollution marine.
Zone spécialement protégée d'intérêt méditerranéen	Conventions internationales	Convention de Barcelone de 1976 relative à la protection de la Méditerranée contre la pollution	44 296 (en 2019)	
Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR)	Conventions internationales	Convention OSPAR de 1998	38 157	

Sources : commission des finances, d'après les textes en vigueur, la documentation budgétaire et les données de la DGCL.

Quelques interrogations ponctuelles subsistent toutefois, concernant notamment l'inéligibilité des espaces naturels sensibles, dont le degré de protection semblerait pourtant suffisant. Interrogée par le rapporteur, l'administration souligne qu'un travail de cartographie de ces espaces est en cours, et qu'il conduira à terme à leur intégration dans la stratégie nationale pour les aires protégées et les « aménités rurales » valorisées par la DSCAR.

c. Les principales limites de la DSCAR portent sur son absence de fléchage sur des dépenses vertes, et sur son périmètre rural

Comme sa dénomination officielle le souligne, la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales poursuit plusieurs objectifs distincts. Les réformes successives ont tout particulièrement mis en lumière une tension entre la valorisation du rôle des communes rurales et la protection des aménités environnementales.

Cette tension demeure aujourd'hui : seules sont éligibles à la DSCAR les communes rurales, et non les communes urbaines indépendamment des aménités environnementales qu'elles pourraient être amenées à entretenir et protéger. Il a été confirmé au rapporteur que 1 199 communes urbaines pourraient bénéficier de la DSCAR en l'absence de critère d'éligibilité fondé sur la densité de population de la commune bénéficiaire. En d'autres termes, ces communes urbaines entretiennent aujourd'hui des aménités environnementales, au même titre que les communes rurales, sans bénéficier de la DSCAR.

Ce débat politique s'est poursuivi, notamment lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, où, au stade de la nouvelle lecture, le Gouvernement avait déposé un amendement ⁽¹⁾ visant à instituer « *un forfait complémentaire pour les aménités rurales attribué aux communes rurales à habitat dispersé et à habitat très dispersé (au sens de l'INSEE) de moins de 350 habitants **et non éligibles**, l'année précédente, à la DSCAR* ». En d'autres termes, ce dispositif visait à soutenir financièrement des communes très rurales n'entretenant pas d'aménités environnementales, en fonction de leur population et de leur superficie.

Ce forfait, d'un montant de 20 millions d'euros, aurait été financé « *par redéploiement de crédits de soutien à l'investissement au sein du programme 119* », c'est-à-dire par une réduction correspondante de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Déclaré cavalier législatif, en raison de l'absence de lien, même indirect, avec les dispositions du texte déposé, il n'a pas été intégré au texte final sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité au titre de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. **En tout état de cause, le rapporteur se serait opposé à une réduction illogique de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour financer une « dotation communes très rurales », dont aucun critère**

(1) PLF 2026, Gouvernement, Amendement n° 3624, déposé le 23 janvier 2026.

d'éligibilité ni de répartition n'aurait tenu compte d'aménités environnementales à entretenir.

Par ailleurs, il regrette l'absence de fléchage de la DSCAR sur la préservation ou le développement des aménités environnementales. En effet, aucune disposition juridique n'impose d'affecter le montant reçu de DSCAR à l'entretien des aménités environnementales concernées. Paradoxalement, la dotation peut même financer des actions défavorables aux aménités qu'elle est censée valoriser. Dans les faits, cette situation ne semble pas fréquente, et des obligations de protection des aménités environnementales s'imposent aux collectivités qui en ont la charge. Certains parcs naturels régionaux (PNR) s'attachent néanmoins par exemple à établir une forme d'affectation de la DSCAR à la préservation, voire au développement, des aménités rurales, en fléchant, avec l'accord de leurs communes membres, le montant de la dotation vers les cotisations à l'entretien des PNR. Pour autant, pour une partie significative des communes bénéficiaires de la DSCAR, la raison d'être de cette dotation, qui représente 12 000 euros en moyenne soit moins de 1 % du potentiel financier, semble peu comprise, et elle est perçue comme un simple « forfait complémentaire » de DGF attribué aux communes rurales.

Enfin, le cadre normatif actuel pourrait être susceptible de conduire à l'émergence de deux formes de dévoiement de la DSCAR.

Premièrement, l'absence de prise en compte, dans l'éligibilité et la répartition de la dotation, du potentiel financier des communes pourrait conduire à abonder des collectivités déjà aisées. Certes, il ressort des analyses du rapporteur que le potentiel financier moyen des communes bénéficiaires, de 934 euros par habitant, est proche du potentiel financier moyen de l'ensemble des communes en 2025, soit 922 euros. Toutefois, une partie significative des communes bénéficiaires disposent d'un potentiel financier très élevé, traduisant des marges budgétaires conséquentes qui pourraient faciliter le financement de leurs aménités environnementales même en l'absence de dotation.

Deuxièmement, la première phrase du I de l'article L. 2335-17 du CGCT prévoit l'éligibilité des communes jouxtant une aire marine protégée (AMP), même de manière non « *significative* ». Cela aurait pu faire bénéficier significativement de la DSCAR des communes fortement peuplées (la population étant le seul critère de répartition applicable dans ce cas), au seul motif qu'elles partagent une frontière réduite avec une aire marine protégée. Il apparaît toutefois que seules 27 communes sur les 9 162 communes éligibles à la DSCAR ont une population supérieure à 10 000 habitants, et parmi celles-ci seules deux sont éligibles au seul titre du partage d'une frontière avec une AMP. Leur éligibilité est de surcroît justifiée par la longueur de la frontière avec les aménités environnementales voisines qu'elles entretiennent.

2. La péréquation environnementale s'appuie sur un ensemble de mécanismes visant tantôt à compenser, tantôt à résorber, des inégalités de charges entre collectivités locales

L'ensemble des dispositifs de « péréquation environnementale » évalués par le rapporteur repose exclusivement sur des critères de charges et même, pour l'essentiel, ces dispositifs retiennent un unique critère relevant de contraintes géographiques : les communes classées en zone montagne⁽¹⁾ (Plan avenir montagne, quote-part du Fonds vert), les territoires dotés de plans de prévention des risques naturels (Fonds « Barnier »⁽²⁾) ou encore les territoires insulaires (Dotation de continuité territoriale pour la Corse⁽³⁾).

Quelques dispositifs mobilisent un nombre plus élevé de critères d'éligibilité, comme le compte d'affectation spéciale « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* » (CAS FACE). Doté de 382 millions d'euros, il met en œuvre une péréquation entre zones urbaines et rurales de distribution de l'électricité, pour le financement de projets de développement du réseau d'électricité dans les communes rurales. **Historiquement, l'éligibilité au CAS FACE reposait sur le seul critère de ruralité.** Une réforme récente a élargi son éligibilité à plusieurs ensembles de communes à faible population, même urbaines, et aux communes nouvelles de manière transitoire. En outre, à titre dérogatoire, d'autres petites communes, sous réserve de circonstances locales particulières comme leur isolement, peuvent être reconnues éligibles sur décision du préfet à la demande conjointe de l'autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité et du gestionnaire de réseau concernés⁽⁴⁾.

Enfin, les agences de l'eau mettent également en œuvre un système de péréquation entre territoires d'un même bassin. Leurs projets mobilisent des critères d'éligibilité reposant essentiellement sur des charges des territoires liées à la qualité et la quantité de la ressource hydraulique. En outre, le taux maximal de subventionnement de certains investissements pour l'eau potable et l'assainissement est relevé à 70 %, contre 50 % en régime normal, pour les communes classées en zone France ruralités revitalisation⁽⁵⁾, en raison de charges particulières telles qu'un revenu médian faible. Les financements sont par ailleurs conditionnés à l'institution par les territoires d'un prix minimal de l'eau – ce qui constitue un critère de ressources innovant et incitatif.

(1) Articles 3 à 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

(2) Article L. 561-3 du CGCT.

(3) Article L. 4425-26 du CGCT.

(4) Décret n° 2026-159 du 4 mars 2026 modifiant le décret n° 2024-1249 du 30 décembre 2024 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

(5) Article 44 quindecies A du CGI.

C. D'autres dispositifs aux effets péréquateurs sont fondés sur des indicateurs au nombre limité

1. Les dispositifs de solidarité intercommunale

Plusieurs dispositifs de solidarité intercommunale présentent des effets péréquateurs, en particulier les deux principaux types de transferts budgétaires. Il s'agit d'une part, des attributions de compensation (AC, 11,7 milliards d'euros), qui ont pour objet de garantir la neutralité budgétaire lors de chaque transfert de compétence entre un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres. Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres intéressées. En d'autres termes, si une commune membre refuse une évolution de l'AC qui serait en sa défaveur, celle-ci ne peut être adoptée. Le rapporteur relève des propositions visant à permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation à la seule majorité qualifiée des deux tiers des communes membre intéressées, et non plus à l'unanimité, à condition que l'évaluation de la commission locale d'évaluation des charges transférées fasse apparaître qu'elles sont manifestement inadaptées ⁽¹⁾.

D'autre part, la dotation de solidarité communautaire (DSC) vise à réduire les inégalités au sein de l'intercommunalité. Elle est répartie librement par le conseil communautaire selon deux critères obligatoires qui tiennent compte respectivement des inégalités de revenu par habitant et de potentiel financier par habitant, et doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la DSC entre les communes. Des critères de répartition complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire. La suppression récente du caractère auparavant « majoritaire » de la pondération des critères obligatoires ⁽²⁾ a reçu l'accueil favorable des associations d'élus locaux concernées.

Ce dispositif intéresse néanmoins peu d'intercommunalités. La mise en œuvre d'une DSC n'est obligatoire que pour les communautés urbaines et les métropoles et les intercommunalités à fiscalité professionnelle unique (FPU) signataires de contrats de ville. Elle est donc facultative pour les communautés de communes et d'agglomération. Au total, seules 22,7 % des intercommunalités ont déployé une DSC en 2024, pour un montant cumulé de 0,9 milliard d'euros.

Un autre dispositif n'a été saisi par aucune collectivité depuis sa création. Il s'agit de l'attribution de la DGF à l'intercommunalité, avant répartition entre ses communes membres selon des modalités dérogatoires, qui nécessite un accord unanime du conseil communautaire, ou une adoption à la majorité qualifiée du conseil métropolitain.

(1) Sénat, Jean-Marie Mizzon et Maryse Carrère, rapport d'information, *Pour une intercommunalité de la confiance, au service des territoires*, septembre 2025.

(2) Article 182 de la loi de finances pour 2025.

Enfin, un dernier dispositif d'un montant limité pourrait monter en puissance. Il s'agit du Fonds national d'attractivité économique des territoires (FNAET), financé par la croissance de la fraction de TVA attribuée en 2022 aux intercommunalités en compensation de la suppression de la CVAE, soit 208 millions d'euros en 2024. Il est réparti selon une clef de répartition fondée à hauteur de 33 % en fonction des valeurs locatives des immobilisations imposables à la cotisation foncière des entreprises, et à hauteur des 66 % restants en fonction des effectifs salariés déterminés à partir des données de la déclaration sociale nominative ⁽¹⁾. Il permet ainsi de préserver une incitation au développement de nouvelles activités économiques par les intercommunalités malgré la suppression de la CVAE et sa compensation non-évolutive évaluée à hauteur des pertes historiques en 2024. Sa croissance a toutefois été limitée ces dernières années par les mesures de réduction de l'augmentation annuelle des fractions de TVA attribuées aux collectivités locales.

2. La portée péréquatrice des programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

L'éligibilité à l'essentiel des programmes de l'ANCT ⁽²⁾ repose sur des critères de ruralité, de faible population, de présence dans les quartiers « politique de la ville » ou dans les outre-mer. Rares sont les dispositifs dont l'éligibilité s'appuie sur des critères plus complexes. **Aucun dispositif ne prévoit par ailleurs d'indicateurs de répartition fixes, étant donné qu'ils constituent tous des appels à projets**, et ne mobilisent donc pas de critères juridiques supplémentaires après la vérification de l'éligibilité des porteurs de projets. Le programme « Petites villes de demain » est le seul à proposer un critère d'éligibilité complexe, celui de l'exercice de « charges de centralité », qui mobilise toutefois une définition *ad hoc* particulièrement large de ces charges, jusqu'à recouvrir les commerces et services privés ⁽³⁾.

Cette approche présente plusieurs avantages, notamment une capacité d'action rapide et d'adaptation aux spécificités des territoires. Elle ne correspond toutefois pas exactement à la logique des dispositifs de péréquation *stricto sensu*, qui visent à établir des critères et indicateurs d'éligibilité et de répartition clairs et précis, ayant pour ambition de réduire les inégalités financières entre collectivités locales.

3. Le fonds de péréquation postale

Les critères d'éligibilité du fonds de péréquation postale ⁽⁴⁾, doté en temps normal de 174 millions d'euros par an, sont définis par un contrat triennal de présence postale territoriale signé entre l'État, l'AMF et La Poste. Comme pour

(1) Article 2 du décret n° 2023-1101 du 27 novembre 2023 pris en application de l'article 55 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Pour plus d'informations, consulter le site internet de l'ANCT <https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs>.

(3) Le rapport d'évaluation interne du programme PVD fait directement référence, à sa page 13, à la méthodologie développée en interne par l'ANCT dans son rapport de 2020 intitulé *Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ?*

(4) Décret n° 2007-310 du 5 mars 2007 relatif au fonds postal national de péréquation territoriale.

l'ANCT, les critères retenus relèvent essentiellement d'indicateurs liés à la population (communes de moins de 10 000 habitants) et de charges géographiques (zones rurales, QPV, outre-mer). Près de 75 % de l'enveloppe est régie en fonction de critères de répartition visant à compenser des dépenses incompressibles des points de contact postaux. Le quart restant est affecté, selon une logique de projets, aux travaux de modernisation de l'accueil et de l'accessibilité numérique des bureaux postaux. C'est ce quart restant qui est censé tenir le plus en compte des inégalités de charges et de ressources des collectivités locales.

L'intention péréquatrice de ce fonds vise ainsi à limiter les inégalités territoriales d'accès au service public de la poste. Ces inégalités territoriales sont particulièrement faibles, ce qui doit être salué : 97 % de la population se situe à moins de cinq kilomètres et à moins de 20 minutes d'un point de contact postal.

Toutefois, l'impact précis du fonds de péréquation postal sur ces inégalités territoriales n'est pas évalué. En d'autres termes, aucune évaluation n'est fournie quant aux effets de son existence sur la réduction des inégalités d'accès aux services postaux, et aucune simulation n'a été réalisée quant aux effets de l'évolution de son montant sur ces inégalités. Cette absence est alarmante en période de contraintes budgétaires, alors que le montant du fonds, qui atteignait 174 millions d'euros ces dernières années, a été réduit à 129 millions d'euros en 2026, somme qui correspond uniquement à la compensation forfaitaire des dépenses incompressibles des points postaux. La part la plus péréquatrice de ce fonds n'est donc pas financée en 2026. L'impact de cette baisse de crédits sur la résorption des inégalités territoriales d'accès au service public postal n'a pas été évalué *a priori*, et ne saurait que difficilement l'être *a posteriori* en raison de l'absence de travaux préalables de documentation des effets directs du fonds de péréquation. Cette carence apparaît au rapporteur symptomatique de l'insuffisance du travail d'évaluation des politiques publiques, 25 ans après l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Par ailleurs, aucun critère de ressources des collectivités, tel que le potentiel financier, n'est pris en compte pour la répartition du fonds de péréquation postale, ce qui peut conduire à financer des travaux de modernisation dans des collectivités aisées en les justifiant par l'objectif d'universalité de la couverture territoriale de la poste.

Globalement, ce dispositif s'apparente donc en temps normal, et *a fortiori* en 2026 où seule l'enveloppe forfaitaire aux points postaux déjà ouverts est préservée, à un « fonds de compensation de l'universalité de la couverture territoriale postale ».

4. La portée péréquatrice de l'écrêtement annuel de la DGF

En l'absence d'abondement de l'État, la progression des parts péréquatrices de la DGF qui connaissent une augmentation annuelle (DSR, DSU, DACOM, DI,

DFM et DPU) est financée, en enveloppe constante, par une réduction de sa part forfaitaire.

Concernant les communes, par construction, l'écèlement de la DGF porte sur les communes les plus aisées, et a ultimement pour conséquence d'en réduire le montant pour certaines à zéro ⁽¹⁾. Sont soumises à écèlement les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 85 % de la moyenne nationale, en proportion de leur population corrigée d'un coefficient logarithmique, ainsi qu'en fonction de l'écart relatif entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et 0,85 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes. Le montant de l'écèlement annuel est plafonné, pour chaque commune, à 1 % de ses recettes réelles de fonctionnement.

En vertu de ce mécanisme, ce sont 17 671 communes qui ont vu leur dotation forfaitaire écélée en 2025, contre 16 572 communes en 2024. Les communes les plus aisées, dont la DGF a été réduite à zéro, ne contribuent plus au financement de la progression de la péréquation par écèlement de la DGF ce qui est profondément anti-péréquateur : 2062 communes ont une dotation de zéro euro en 2025, soit 592 de plus par rapport à 2024. Il n'y a pas de solution évidente à ce problème.

En 2026, en l'absence de tout abondement, le renforcement de la péréquation verticale du bloc communal est intégralement financé par les collectivités. L'écèlement communal est ainsi porté à 261 millions d'euros, soit plus du double qu'en 2025, ce qui explique les fortes baisses de dotation forfaitaire constatées par une partie des communes. Il est paradoxal que ce mécanisme, qui permet le financement, en enveloppe constante, de la progression des mécanismes de péréquation **verticale** portés par la DGF, soit alimenté par des contributions des collectivités aisées, ce qui l'apparenterait à de la péréquation **horizontale**.

En dépit de ces imperfections, l'effet global de l'écèlement de la DGF forfaitaire est péréquateur : les collectivités les plus aisées sont prélevées afin de financer l'augmentation de dispositifs de péréquation au bénéfice des collectivités les moins aisées. Toutefois, cet effet péréquateur pourrait tendre à disparaître. En effet, une fois leur montant de dotation forfaitaire abaissé à zéro, les communes les plus aisées ne contribuent plus à ce mécanisme, reportant son financement à des communes relativement moins aisées. L'élargissement du nombre des contributeurs est exacerbé par le mécanisme de plafonnement à 1 % des RRF appliqué à chaque commune, qui conduit à reporter la charge à d'autres collectivités une fois ce plafond atteint. Il est ainsi probable qu'à court terme le mécanisme de l'écèlement de la part forfaitaire devienne contre-péréquateur, en ce qu'il serait financé par des communes au potentiel fiscal inférieur à la moyenne, et qu'il bénéficierait également à des communes dont le potentiel fiscal est au-dessus de la moyenne à travers les dispositifs de péréquation ainsi financés (DSU, DSR, etc.). Il serait

(1) Article L. 2 334-7 du CGCT.

pertinent de modéliser à partir de quelle date cet écrêtement deviendrait ainsi contre-péréquateur.

III. RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR

A. Simplifier et corriger les insuffisances du système de péréquation *stricto sensu* apparaît prioritaire

1. La mise en œuvre des mesures proposées pourrait être facilitée par une longue période transitoire et un dispositif de bouclier budgétaire

En 2009 déjà, le rapport de Manuel Aeschlimann rappelait que « *les représentants des (élus locaux) estiment lors de leur 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* ». Cette remise en question des situations passées, issues d'une sédimentation de dispositifs à la pertinence progressivement affaiblie, conduirait nécessairement, à montant constant du système de péréquation, à une diminution de ressources pour certaines catégories de collectivités, au risque de susciter de fortes oppositions.

Dans le contexte budgétaire actuel, ainsi que dans la perspective d'une réduction du déficit public à 3 % du PIB d'ici 2029, le rapporteur considère néanmoins qu'il relève de la responsabilité de tous les acteurs publics d'engager une réflexion à moyens constants en vue de l'amélioration du système de péréquation. Conscient des difficultés financières de certaines collectivités et de l'importance de leur assurer des ressources stables, il propose tout d'abord que la mise en œuvre de chacune des mesures recommandées soit particulièrement progressive. Par exemple, une trajectoire d'entrée en vigueur de la réforme sur 10 ans, à hauteur d'un dixième par an, permettrait le lissage dans le temps de ses effets. Comme pour la réforme de l'effort fiscal, un coefficient serait appliqué à la fraction de correction des effets des mesures proposées. En d'autres termes, la réforme ne s'appliquerait qu'à hauteur de 10 % de ses effets potentiels la première année, 20 % la deuxième, et ce jusqu'à son entrée en vigueur complète au bout de 10 ans.

De manière complémentaire, il conviendrait de prendre en compte les pertes issues des réformes proposées de la péréquation dans le montant fixé par le Parlement au titre de la mise à contribution des collectivités à la réduction du déficit public. En d'autres termes, le cumul des pertes résultant d'une réforme de la péréquation d'une part, et de divers dispositifs de mise à contribution des collectivités locales d'autre part, ne pourrait excéder un plafond fixé en loi de finances. Ce plafond pourrait s'établir entre 2 % et 3 % des recettes réelles de fonctionnement, par collectivité. Un dispositif similaire avait été discuté au Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026 concernant les intercommunalités. Il nécessitera un constat partagé sur la nature des dispositifs assimilés à des mises à contribution financière des collectivités.

Le taux maximal de contribution de chaque collectivité pourrait être ajusté, entre 2 % et 3 %, en fonction des objectifs budgétaires adoptés par le Parlement, afin d'éviter qu'un montant fixe de contribution globale ne soit simplement réparti entre un nombre plus élevé de collectivités. Il s'agirait ainsi d'éviter de reproduire les effets du DILICO, plafonné à 2 % des RRF mais dont le montant global était fixe, de sorte que des collectivités relativement peu aisées ont été mises à contribution pour atteindre ce montant, parce que des collectivités plus aisées avaient atteint ce plafond.

Ce dispositif de « bouclier budgétaire » pourrait s'inscrire dans un engagement pluriannuel de l'État et des collectivités locales quant à l'évolution de leurs ressources et dépenses. À défaut, dès le projet de loi de finances pour 2027, il conviendrait d'introduire une disposition instituant un tel plafond de la contribution de chaque collectivité, et de la renouveler chaque année.

L'amélioration du système de péréquation à enveloppe constante serait ainsi, d'une certaine manière, considérée comme une contribution des collectivités à la réduction du déficit public. *De facto*, le renforcement de l'efficacité du système de péréquation et de sa lisibilité permettrait justement une réduction de son coût de fonctionnement et une meilleure allocation des ressources, ce qui pourrait contribuer, de manière indirecte et partielle, au redressement des finances publiques.

2. Fusionner les dispositifs de péréquation similaires permettrait d'accroître la lisibilité et l'efficacité du système

a. Supprimer la dotation nationale de péréquation au bénéfice de la DSR et de la DSU

Le cumul systématique de la DNP avec la DSU ou la DSR et son efficacité limitée plaideraient pour sa suppression. Le montant de la DNP pourrait être transféré à parts égales entre la DSU et la DSR.

Cette proposition est largement partagée : il s'agissait d'une recommandation du rapport de Mme Christine Pires Beaune et de M. Jean Germain sur la DGF ⁽¹⁾, et aussi d'une mesure prévue à l'article 58 du texte initial du projet de finances pour 2016, abandonnée par le Gouvernement en cours de navette parlementaire. La Cour des comptes a également fait figurer la suppression de la DNP dans chacun des rapports qu'elle a consacrés à la péréquation depuis cette date.

Le rapporteur a conscience que la DNP conserve une utilité pour certaines collectivités spécifiques, en particulier les grandes villes. Les 140 communes qui bénéficient seulement de la DNP, mais non de la DSR ou de la DSU, perçoivent la DNP à hauteur de 47 millions d'euros. Près de 75 autres communes perdraient plus de 50 % de la somme de la DNP, DSR et DSU qu'elles perçoivent en cas de

(1) Christine Pires Beaune et Jean Germain, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme*, juillet 2015.

suppression de la DNP et de sa réallocation à la DSR et DSU, pour un montant de 25 millions d'euros.

Il considère donc que cette intégration de la DNP dans la DSR et DSU devrait s'inscrire dans une réforme globale, mise en œuvre sur 10 ans, et être soumise au plafond de 2 % à 3 % des recettes réelles de fonctionnement mentionnés précédemment.

b. Unifier la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine

Aucune raison, sauf le poids de l'histoire, ne justifie que deux dotations attribuées aux mêmes collectivités et poursuivant le même objectif coexistent tout en étant réparties selon des critères différents. Une dotation unique, qui tiendrait compte de l'ensemble des charges et des ressources des départements, permettrait de mieux prendre en compte les caractéristiques de chaque département et de simplifier le système de péréquation.

Le rapporteur propose d'instituer une nouvelle « dotation de péréquation départementale » qui pourrait reposer sur un critère de ressources unique (le potentiel financier par habitant) et sur des critères de charges reflétant l'ensemble des compétences des départements (action sociale, voirie, SDIS, etc.). Naturellement, des simulations préalables et une négociation approfondie avec les départements permettraient de convenir de critères objectifs et consensuels, et de limiter les évolutions de dotation au cours de la trajectoire de mise en œuvre décennale.

c. Supprimer la part minimale de l'augmentation annuelle de la DSR fléchée sur sa fraction « péréquation »

Le rapporteur propose d'abroger l'obligation d'allouer une part minimale de l'augmentation annuelle de la DSR à sa part « péréquation ». Cette abrogation aurait pour effet de donner une plus grande marge d'appréciation au Comité des finances locales (CFL) lorsqu'il répartit l'augmentation annuelle de la DSR entre ses fractions. Il serait libre d'optimiser l'augmentation annuelle de la part « péréquation », à la lumière de ses effets, par rapport aux autres fractions de la DSR. Plusieurs associations d'élus locaux, ainsi que des personnalités CFL, ont exprimé un franc soutien à cette piste d'évolution.

Sous réserve d'un accord politique plus large, il convient d'étudier également la piste d'intégrer la fraction « péréquation » de la DSR au sein d'une fraction « cible » élargie et réformée. La répartition de la fraction « cible » tiendrait alors également compte du rang d'éligibilité des communes bénéficiaires, sur le modèle de la DSU. Certes, cette évolution entraînerait de forts mouvements redistributifs à enveloppe constante. La fraction « péréquation » de la DSR agissant comme une DGF forfaitaire complémentaire, sa fusion avec la fraction « cible » nécessitera d'assouplir légèrement les critères d'éligibilité et de répartition de cette dernière. Une mise en œuvre sur 10 ans, complétée du dispositif de bouclier

budgétaire déjà cité, faciliterait cette réforme. Elle aurait plusieurs avantages, dont la simplification et le renforcement du ciblage du système de péréquation par l'effacement d'un dispositif si faiblement péréquisiteur qu'il s'apparente à une dotation forfaitaire.

3. Rationaliser les mécanismes inefficients de garantie des ressources

Conscient de l'importance pour les élus locaux de la prévisibilité des ressources de leurs collectivités, le rapporteur est généralement favorable au développement des mécanismes de garanties d'évolution du montant des dotations. Ces dispositifs, au nombre de 14, sont déjà particulièrement nombreux et bien appréciés des collectivités ⁽¹⁾.

Toutefois, certains mécanismes de garantie inconditionnelle de non-diminution des montants de dotation perçus apparaissent particulièrement inefficients. C'est le cas de la DFM et de la DPU pour les départements, et de la DSU pour les communes, dont le montant perçu au titre de ces dispositifs ne peut jamais diminuer tant que ces collectivités y demeurent éligibles.

Si une rationalisation s'impose, la suppression intégrale de ces mécanismes de lissage de l'évolution du montant des dotations affecterait fortement certaines collectivités, en particulier les communes bénéficiaires de la DSU. Dans ce contexte, il semblerait réaliste de viser leur alignement sur les modalités d'évolution de la dotation d'intercommunalité et de la DACOM : les garanties de non-diminution ne s'exprimeraient plus en euros, mais en euros par habitant. En d'autres termes, le montant perçu par les collectivités qui demeurent éligibles à la DSU, la DFM et la DPU au titre de ces dotations pourrait diminuer si leur population baissait.

4. L'accroissement du rythme de croissance de la péréquation devrait reposer sur des dispositions juridiques pérennes assurant une prévisibilité financière pluriannuelle aux collectivités

a. Indexer le plafond en euros de la péréquation horizontale intercommunale sur l'évolution des recettes réelles de fonctionnement ou de l'inflation

Dans un contexte d'augmentation constante des recettes réelles de fonctionnement et des prix à la consommation, le plafonnement du FPIC et du FSRIF à un montant cumulé de 1 350 millions d'euros conduit à une baisse progressive de leur part dans les ressources des collectivités concernées par ces dispositifs.

Il ressort des auditions des associations d'élus communaux que la hausse de la péréquation horizontale constitue un point de blocage majeur, en particulier dans

(1) Cour des comptes, rapport sur la dotation globale de fonctionnement, 2024, annexe 13, page 175.

un contexte de contribution des collectivités locales à la réduction du déficit public. Les tensions liées à la péréquation horizontale découlent tout naturellement du sentiment d'injustice éprouvé par les élus des communes prélevées par ces dispositifs. Ce débat se retrouve dans d'autres États, notamment en Allemagne ⁽¹⁾.

Pour autant, il apparaît anormal que le montant relatif de la péréquation horizontale communale ait diminué de 25 % en l'espace de deux mandats municipaux. Il semblerait que la détermination d'une règle de progression, indexée sur les RRF ou l'inflation, permettrait de répondre à la fois aux besoins de solidarité des communes peu aisées et à l'objectif de prévisibilité pluriannuelle des ressources des collectivités. La démarche de cette règle de progression s'apparenterait à celle guidant la péréquation verticale, qui n'augmente que du montant prévu par des dispositions pérennes ou inscrites systématiquement en loi de finances. **À cet égard, le rapporteur est convaincu qu'il est également à l'avantage des collectivités de bénéficier d'une règle de progression lisible et cohérente de la péréquation horizontale, plutôt que de voir émerger à moyen terme une demande locale, parlementaire ou gouvernementale conduisant à une hausse brutale et non anticipée du FPIC ou FSRIF.**

b. Accroître le rythme de croissance de la péréquation verticale départementale

Alors que la péréquation verticale départementale ne progresse que de 10 millions d'euros par an, conduisant à une baisse, en pourcentage des RRF, de 0,1 point depuis 2018, il convient de déterminer un mécanisme assurant *a minima* une stabilité à long terme de la DFM et de la DPU au sein des RRF des départements.

Dans ce contexte, la nouvelle « dotation de péréquation départementale », qu'appelle de ses vœux le rapporteur, pourrait croître de manière à ce qu'elle représente, pour les dix prochaines années, une part stable des RRF des départements. Des simulations précises permettraient d'identifier le montant nécessaire, qui devrait s'approcher de 15 millions d'euros par an, contre 10 millions d'euros actuellement.

c. Développer de manière cohérente et graduelle la péréquation régionale

Les inégalités financières entre régions sont *a priori* relativement faibles, d'autant plus depuis leur fusion en 2015. Toutefois, l'absence de mesure équivalente au « potentiel financier » pour les collectivités régionales constitue un obstacle à l'objectivation de ces faibles inégalités entre territoires. Le rapporteur préconise donc avant tout de déterminer, en lien avec les régions, un indicateur de ressources robuste et consensuel.

(1) « La Bavière mène une fronde contre Berlin et le système de solidarité entre Länder », *Le Monde*, 25 février 2026

Il est parfois avancé que « l'indice de ressources » utilisé pour la détermination de l'éligibilité au fonds de solidarité régional ⁽¹⁾ permettrait une telle mesure. Toutefois, cet indice ne tient pas compte de la fraction de TVA compensant la suppression de la DGF, alors qu'il intègre la fraction de TVA compensant la suppression de la CVAE. De même, cet indice ne tient pas compte des droits d'accise sur les énergies, alors qu'il intègre la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile. Sans préempter le résultat de la discussion avec les régions en vue de l'identification d'un indicateur de ressources cohérent et consensuel, le rapporteur est d'avis qu'il conviendrait d'y intégrer l'ensemble de leurs ressources fiscales – dont la fiscalité affectée.

Une fois cet indice de ressources déterminé, il pourrait être mobilisé pour corriger les limites du fonds de solidarité régional. Pour les mêmes raisons, l'indice de charge utilisé pour la répartition du FSR, devrait lui aussi être amélioré afin de tenir compte des charges représentatives des compétences des régions – *a minima* en matière des charges de transports publics et d'éducation qui représentent 70 % de leurs dépenses. Une fois ces points corrigés, il conviendra de s'interroger sur la pertinence d'une hausse du FSR, en fonction notamment d'un objectif de réduction des inégalités entre régions à déterminer à la lumière des indicateurs ainsi rationalisés.

5. L'actualisation et la simplification de certains indicateurs de répartition devient impérative

a. Intégrer de nouvelles ressources fiscales des collectivités dans le potentiel fiscal

Le potentiel fiscal ne représente pas encore l'intégralité des ressources fiscales à disposition des collectivités locales. Plusieurs actions complémentaires peuvent être entreprises pour corriger ces insuffisances, qui avaient déjà en partie été identifiées en 2009 dans le rapport précité de Manuel Aeschlimann, qui préconisait 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)* ».

Le rapporteur appelle tout d'abord à respecter le calendrier, déjà assoupli, d'entrée en vigueur de l'actualisation des bases cadastrales, et à instituer un mécanisme d'actualisation automatique afin de prévenir la résurgence de ce problème dans les décennies à venir. Une actualisation tous les six ans, conforme à l'intention originelle du législateur ⁽²⁾, semble judicieuse.

Il convient par ailleurs d'établir *a minima* une règle régissant l'intégration dans le « potentiel financier » des ressources attribuées aux collectivités en

(1) Article L. 4332-9 du CGCT.

(2) Loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 sur la mise à jour périodique de valeurs locatives servant de base aux impositions directes locales.

compensation d'une suppression de ressource ou d'une évolution de leurs compétences. Cette règle devra expliciter les raisons pour lesquelles certaines ressources et non d'autres, pourtant de même nature juridique, sont prises en compte dans le potentiel financier (DGD des départements, accises sur les énergies, etc.). L'absence de consensus sur une règle cohérente et rationnelle révélerait, le cas échéant, que l'arbitrage sur les choix d'intégration de ressources et non d'autres ne relevait que du bricolage sans vision d'ensemble.

En vue de la détermination de ces règles d'intégration, il conviendrait de simuler les conséquences de l'intégration dans le potentiel financier des départements des fractions de TSCA qui n'y sont pas incluses à ce stade, des recettes d'accises sur les énergies et de leur DGD, soit 10,4 milliards d'euros au total.

Concernant la taxe de séjour, il ressort assez logiquement des auditions du rapporteur que les collectivités en bénéficiant sont opposées à son intégration dans le potentiel fiscal, et celles qui n'en bénéficient pas y seraient favorables. L'absence de consensus politique ne doit pas empêcher de poursuivre la réflexion à ce sujet. En ce sens, le rapporteur relève qu'en l'absence de définition précise des dépenses touristiques, de réelle sanction du défaut de fléchage de la taxe de séjour, et de son intégration dans le budget général des collectivités bénéficiaires, celle-ci s'apparente *de facto* à une ressource libre d'emploi avec un pouvoir de taux. Les conditions semblent donc réunies pour l'intégrer dans le potentiel fiscal.

b. Créer un indicateur de charges de centralité objectif et consensuel

Le développement d'un indicateur mesurant objectivement les charges de centralité serait utile pour la répartition de la DSR « bourg-centre », ainsi que pour contribuer à l'institution d'un indicateur de charges harmonisé pour l'ensemble de la péréquation communale. Plusieurs options, parfois complémentaires, peuvent être proposées en ce sens.

Le scénario requérant les modifications juridiques les plus simples reposerait sur l'actualisation de l'indicateur de charges institutionnel utilisé pour la répartition de la DSR-BC. Tenir compte du redécoupage cantonal résultant de la loi du 17 mai 2013 permettrait de s'appuyer sur des données fiables et contemporaines. Il serait logique que seuls les chefs-lieux actuels de cantons soient éligibles à la DSR-BC, et non plus les chefs-lieux de cantons précédant la réforme dont la majorité n'avait pas été actualisée en 215 ans. Certes, cette option ne permettrait pas une évaluation directe du coût des charges de centralité des communes. Elle a toutefois la faveur du rapporteur, en ce qu'elle peut intervenir à très court terme et tient compte directement des charges institutionnelles de centralité.

À moyen terme, trois options sont possibles pour mesurer directement les charges de centralité des communes.

Le modèle italien des « besoins de financement standard » a retenu l'attention de plusieurs responsables sénatoriaux ces dernières années ⁽¹⁾. Il vise à objectiver le coût moyen de six services publics ⁽²⁾, et de les comparer ensuite à l'équivalent du potentiel financier, afin de compenser *in fine* la différence entre ces deux mesures, assurant ainsi un « financement standard » au bloc communal. Ces coûts moyens sont évalués par des experts d'une société privée indépendante, et soumis au Parlement italien pour avis. Cette approche a l'avantage de viser à assurer uniformément un niveau minimal de service public. Toutefois, si l'on en croit l'exemple italien, elle se heurte à des difficultés de mise en œuvre, notamment lorsqu'il s'agit de définir un standard de services publics locaux, et de prendre en compte le coût du développement historique et de la gestion contemporaine de ces services publics.

Une deuxième approche se contenterait d'évaluer le coût moyen de développement et d'entretien de certains services publics représentatifs des charges de centralité des communes. Cette évaluation reposerait sur les données de la base permanente des équipements de l'INSEE concernant les services publics relevant des « Sport, loisirs, et culture » et de « l'Enseignement du 1^{er} degré », une fois cette base parachevée. Plusieurs défis devraient être relevés pour assurer la robustesse de cette démarche, notamment en évaluant le coût de gestion des équipements en fonction de la nature des organismes gestionnaires (public, privé lucratif, association, etc.). Il conviendrait également de s'assurer que cette approche ne revienne pas à financer d'éventuels services publics superflus si les bénéficiaires de ces services publics provenaient du bassin de vie environnant mais uniquement de la commune concernée. Cela pourrait reposer sur une prise en compte du positionnement de la collectivité en tant que pourvoyeuse de services publics au sein de son bassin de vie. L'ANCT a proposé une démarche en ce sens, en identifiant des « centres d'équipements et de services » en couplant la base d'équipements de l'INSEE et l'aire de desserte ⁽³⁾. Cette méthode pourrait être complétée par d'autres indicateurs, notamment le nombre d'utilisateurs non-résidents.

Une troisième approche viserait à tenir compte, en complément de la deuxième approche, du phénomène intercommunal. En effet, il n'apparaît pas cohérent d'attribuer une ressource à une commune pour des équipements qui, bien souvent, sont financés et même gérés par l'intercommunalité à laquelle elle appartient. Attribuer une dotation de péréquation directement à l'intercommunalité, en fonction des charges de centralité exercées, semblerait à l'inverse positif à plusieurs égards, en facilitant un développement optimal des équipements sur son territoire et une gestion mutualisée de l'existant. Cette piste conduirait donc à

(1) *Sénat, commission des finances, Charles Guené et Claude Raynal, Des critères de péréquation innovants en Italie : les « besoins de financement standard », 2019*

(2) *L'instruction publique, la gestion des déchets, la gestion des crèches, le financement de la police municipale, des services sociaux, et des autres services d'utilité publique (circulation, illumination publique, protection civile, service d'urbanisme etc.).*

(3) *ANCT, « Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ? », 2020.*

l'attribution de la DSR « bourg centre » à l'intercommunalité des communes aujourd'hui éligibles.

B. Tout développement de la péréquation environnementale nécessitera une réflexion prudente sur ses modalités et sa pertinence, conduisant à écarter la multiplication des dispositifs

1. Préserver l'intention originelle de la DSCAR, qui est de valoriser l'entretien d'aménités environnementales

La forme originelle de la dotation aménités rurales visait à soutenir financièrement les communes de moins de 10 000 habitants (et non uniquement les communes rurales), dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site « Natura 2000 », dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants. À l'aune de ses échanges avec des élus locaux, le rapporteur ressent que ce dispositif, souvent mal identifié sur le terrain, a progressivement été transformé en « DGF forfaitaire de ruralité ». La tentation de compléter ce mouvement en supprimant le critère lié à la présence d'aménités environnementales, comme l'illustre l'amendement déjà cité du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2026, interpelle.

Dans ce contexte, le rapporteur soutient l'ambition originelle de cette dotation, portée par l'ancien rapporteur général de la commission des finances Joël Giraud. Cela impliquerait d'ouvrir le bénéfice de la DSCAR à des communes non rurales aux faibles ressources, afin de compenser leur entretien d'espaces protégés, et qui y seraient normalement éligibles en l'absence du critère de ruralité. L'abrogation du critère de ruralité conduirait à rendre éligibles 1 199 communes urbaines, soit une hausse d'environ 15 % du nombre de communes bénéficiaires. En période de contraintes budgétaires, en opérant à enveloppe constante, il conviendrait en conséquence de rétablir le critère de potentiel financier, qui permettrait un meilleur ciblage ainsi que de récompenser la sanctuarisation d'espaces protégés par des communes qui n'en auraient pas nécessairement les moyens en temps normal.

En parallèle, il pourrait être nécessaire de renforcer le lien entre le montant de DSCAR perçu et le financement des aménités environnementales, en l'absence de fléchage prévu par la loi. Ce renforcement pourrait bénéficier dans un premier temps de l'analyse exhaustive des usages actuels de la dotation par les communes, en cours au ministère de la transition écologique. Si ces résultats mettent en lumière un usage de la DSCAR conforme, dans l'ensemble, à son intention première, c'est-à-dire la préservation des zones protégées, le rapporteur plaidera pour un travail de pédagogie et de diffusion des bonnes pratiques afin de poursuivre cette bonne lancée. À l'inverse, si cette étude du ministère révèle un fléchage majoritaire de la dotation vers des actions sans lien avec les zones protégées, voire un financement par la dotation de dépenses défavorables à l'environnement telles que

l'artificialisation des sols, il deviendra impératif de prévoir une affectation intégrale de la DSCAR à la préservation des aménités environnementales. Cette affectation pourrait par exemple prendre la forme d'un abondement du budget des parcs naturels régionaux et nationaux, ce qui incitera à leur développement et facilitera la compréhension de la dotation.

2. Écarter l'intégration dans les dispositifs de péréquation communaux d'un indicateur de charges lié à l'exposition aux aléas climatiques et aux risques naturels

Certes, le degré d'exposition de la population d'une commune aux aléas climatiques et aux risques naturels est particulièrement inégal, et constitue une charge dont ne tient compte aujourd'hui aucun dispositif de péréquation. Le principe de l'intégration à des mécanismes existants de péréquation d'un indicateur mesurant cette exposition semblerait ainsi pertinent au premier abord. Le service de l'observation et des statistiques du ministère de la transition écologique développe un « indicateur d'exposition des populations aux aléas climatiques ⁽¹⁾ » qui aurait pu être mobilisé en ce sens.

Toutefois, cet indicateur présente de multiples limites méthodologiques qui réduisent son intérêt pour la répartition de masses financières importantes entre collectivités locales. En particulier, il évalue uniquement la relation entre le nombre d'aléas auxquels une commune est exposée et sa densité de population. Il ne tient donc pas compte pour chaque risque pris individuellement, du pourcentage de la population qui est concerné, ni de l'intensité ou de la fréquence de l'aléa, et encore moins des infrastructures développées afin de réduire les risques. **Globalement, il ne permet donc pas de mesurer précisément le coût pour chaque collectivité de l'adaptation au changement climatique.** Le développement d'un indicateur permettant d'évaluer précisément l'ensemble de ces éléments se heurtera à de fortes difficultés méthodologiques.

Il convient ainsi de prioriser le développement des dispositifs existants de financement de l'adaptation au changement climatique (Fonds vert, Fonds Barnier) et de solidarité avec les territoires affectés par des événements climatiques extrêmes (DSEC, état de catastrophe naturelle, etc.).

(1) Sous-direction de l'information environnementale, La vulnérabilité des communes aux risques climatiques : note de méthode pour le calcul et la classification typologique, janvier 2020.

3. Mieux simuler les impacts d'une péréquation financière GEMAPI

L'idée du développement d'une péréquation financière dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) est portée, à juste titre, dans le débat public par certains groupes parlementaires et associations d'élus locaux. Quatre textes législatifs, dont trois en cours de navette parlementaire, proposent des dispositifs concurrents ⁽¹⁾ ce qui démontre une demande politique importante sur ce sujet ⁽²⁾. Il ressort des auditions du rapporteur que ces initiatives parlementaires foisonnantes n'évaluent pas toujours précisément les conséquences des dispositions proposées ni leur inscription dans le droit actuel, qui permet déjà une partie de leurs effets. À titre d'exemple, il est possible de regretter la volonté d'inscrire dans le droit commun un dispositif de contributions fiscalisées permis par l'article 34 de la loi 3 DS de 2022, initialement lancé à titre expérimental, mais qui n'a été expérimenté, *in fine*, par aucune collectivité.

Le rapporteur espère une évolution législative en vue du développement d'un tel dispositif de péréquation, sur la base d'une évaluation objective et complète de leurs effets, afin de garantir la lisibilité du débat parlementaire, la cohérence de l'action publique, et la prévisibilité de l'action des territoires mettant en œuvre la compétence GEMAPI. Il note par ailleurs que cette volonté de développement de la péréquation en matière de gestion des milieux aquatiques démontre la pertinence des outils de péréquation, qui répondent généralement de manière efficace à une volonté de résorption des inégalités entre territoires.

(1) Article 11 de la proposition de loi (PPL) pour une montagne vivante et souveraine ; article 3 de la PPL portant diverses dispositions en matière de GEMAPI ; article 2 de la PPL portant une gouvernance claire, juste et solidaire pour la GEMAPI ; articles 1 à 3 de la PPL instaurant un fonds de solidarité pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

(2) Recommandation 12 du rapport de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, publié en 2025, Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Présentation, par M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur la péréquation, et audition de M. Jean-François Debat, président du comité des finances locales (CFL), sur les conclusions de ce rapport, en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

M. le président Philippe Brun. Nous entamons aujourd'hui la seconde séquence du printemps de l'évaluation, qui consiste en la présentation par certains rapporteurs spéciaux de rapports d'évaluation qui donnent lieu à des auditions en lien avec les thèmes retenus. Nous débutons avec la présentation par M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur la péréquation. Nous auditionnons dans le même temps M. Jean-François Debat, nouveau président du Comité des finances locales (CFL), que je félicite et que nous accueillons aujourd'hui pour entendre ses conclusions sur ce rapport.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ce rapport d'évaluation, qui porte sur la péréquation et les autres dispositifs de compensation des inégalités de ressources et de charges entre collectivités locales, s'inscrit dans la continuité de celui que j'ai conduit l'année dernière avec Mme Marina Ferrari, aujourd'hui membre du gouvernement. Je tiens d'ailleurs à remercier le bureau de la commission ainsi que mes collègues pour leur confiance.

Mon précédent rapport portait sur les quatorze mécanismes de péréquation au sens strict du terme. Celui-ci entend analyser l'ensemble des dispositifs qui visent expressément la réduction des inégalités financières entre collectivités territoriales de l'Hexagone. Il propose une réflexion plus large couvrant également des dispositifs de « péréquation sociale » et de « péréquation environnementale », ainsi que d'autres mécanismes de solidarité.

Mon précédent rapport analysait en priorité la corrélation entre les disparités de richesse au sein des collectivités et les inégalités d'accès des résidents de ces dernières aux services publics. Aujourd'hui, je me préoccupe davantage des possibilités d'amélioration du système de péréquation, pris dans le sens large dont je viens de parler.

Le système de péréquation est très perfectible. J'avais déjà l'année dernière évalué l'efficacité de chaque dispositif de péréquation *stricto sensu* pour la réduction des inégalités de potentiel financier par habitant des collectivités locales, exprimées par le coefficient de Gini. Cette année, j'essaye d'expliquer très précisément pourquoi l'efficacité de ces dispositifs est très variable.

Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple de la dotation de solidarité rurale (DSR), et plus précisément de sa fraction « péréquation ». Contrairement à ce que sa dénomination implique de prime abord, cette fraction « péréquation » bénéficie à près de 95 % des communes pour un montant moyen de 26 000 euros. Cette fraction est par ailleurs trois fois moins efficiente que la fraction « cible » de la DSR pour la réduction des inégalités de richesse entre collectivités. Or nous reconduisons chaque année en loi de finances depuis 2023 une obligation de fléchage de 60 % de l'augmentation annuelle de la DSR vers sa fraction « péréquation ». Nous imposons donc au Comité des finances locales (CFL), chargé de la répartition de cette augmentation annuelle, de la flécher *a minima* à 60 % sur la fraction la moins efficiente de la DSR. Le CFL s'exécute, sans jamais aller au-delà de cette obligation minimale, probablement excessive.

C'est la première question que je souhaiterais adresser à M. Jean-François Debat, récemment élu président du CFL, à qui je présente mes sincères félicitations. Seriez-vous favorable à une abrogation de cette obligation d'allouer une part minimale de l'augmentation annuelle de la DSR à sa part « péréquation », afin de redonner une marge d'appréciation au CFL ?

Au-delà des mécanismes de péréquation au sens strict du terme, j'ai cherché à évaluer les limites et les perspectives d'autres dispositifs concourant à la réduction des inégalités entre collectivités territoriales. Par exemple, j'ai proposé une analyse des instruments de la « péréquation sociale » comme les concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, le dispositif de compensation péréquée et le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion. La coexistence de ces deux derniers dispositifs, très similaires, m'a interpellé.

Par ailleurs, des dispositifs de « péréquation environnementale » cherchent à réduire les inégalités de charges entre collectivités liées à la protection de l'environnement ou à des contraintes géographiques. Je me suis particulièrement intéressé au fonctionnement de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales. J'ai le sentiment que son fonctionnement, à l'issue de cinq années de réformes successives, a été progressivement éloigné de son ambition originelle pour la transformer en « dotation globale de fonctionnement forfaitaire de ruralité », ce que je propose de corriger.

J'ai également relevé une demande politique forte en faveur du développement d'une péréquation liée à la taxe Gemapi, de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Quatre textes législatifs, dont trois en cours de navette parlementaire, proposent des dispositifs concurrents. Si leurs objectifs convergent, les modalités précises proposées ne sont pas toujours complémentaires, ni entièrement évaluées. J'espère que nous pourrions trouver un accord sur un dispositif solide et consensuel permettant une solidarité financière entre les collectivités territoriales concernées par ces sujets de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

D'autres mécanismes à objectif péréquateur affirmé présentent, à l'expérience, des effets ambivalents. Je souhaiterais alerter tout particulièrement sur le risque que l'écêtement annuel de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui finance l'augmentation de la péréquation verticale en l'absence d'abondement de l'Etat, conduise à moyen terme à prélever des communes peu aisées pour financer des dispositifs bénéficiant significativement à des communes aisées.

Enfin, je présente plusieurs recommandations pour améliorer la lisibilité, l'équité, l'efficacité du système de péréquation. Il m'a souvent été rapporté qu'à enveloppe constante, toute réforme du système de péréquation se conclurait nécessairement par une baisse de ressources pour certaines catégories de collectivités, au risque de susciter de fortes oppositions.

Or, dans le contexte budgétaire actuel, l'augmentation significative de l'enveloppe paraît difficilement envisageable à moyen terme.

Ma principale préconisation porte donc sur la méthode de mise en œuvre de ces réformes. Leur entrée en vigueur pourrait être progressive et étalée sur dix ans, en ne s'appliquant qu'à hauteur de 10 % de leurs effets potentiels la première année, 20 % la deuxième, et ce jusqu'à leur entrée en vigueur complète au bout de dix ans.

De manière complémentaire, je propose de tenir compte des pertes issues de ces réformes pour les collectivités territoriales affectées, au moment de la fixation par le Parlement du montant de leur mise à contribution à la réduction du déficit public. Le cumul des pertes résultant d'une réforme de la péréquation d'une part et de cette mise à contribution d'autre part ne pourrait excéder, pour chaque collectivité, un plafond fixé en loi de finances, qui pourrait être situé entre 2 % et 3 % de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Cette mise en œuvre progressive et plafonnée pourrait faire l'objet d'une loi particulière ou être inscrite dans un contrat engageant l'État et les collectivités sur la prévisibilité de leurs ressources. Cela permettrait à celles-ci de continuer à agir en dépit de moyens constants. Je souhaiterais obtenir l'avis de M. Debat sur cette proposition.

Je sollicite aussi, mes chers collègues, votre indulgence sur ce vaste et complexe sujet, si on considère tous les critères utilisés et la diversité des procédures. Je crois avoir déjà posé un cadre.

M. le président Philippe Brun. Je vous remercie pour ce rapport très intéressant et pour ses recommandations très claires, qui nous aident au sein de la commission des finances, y compris pour ceux qui ne sont pas spécialistes des collectivités locales, à bien comprendre les différents mécanismes et à formuler des propositions intéressantes.

Monsieur le président Debat, merci d'être avec nous. Je crois que vous avez découvert le rapport il y a quelques minutes ou peut-être quelques heures. Vous

avez la parole pour nous le commenter et nous faire part des positions qui sont les vôtres et celles du Comité des finances locales.

M. Jean-François Debat, président du Comité des finances locales (CFL). Je vais essayer de réagir. Le délai ne se compte pas en heures, mais en un quart d'heure, c'est-à-dire le temps écoulé entre le moment où j'ai pris connaissance du rapport, lorsqu'un commissaire a bien voulu me confier son exemplaire, et le moment où je m'exprime devant vous. Vous comprendrez qu'il me soit difficile d'émettre un avis ferme sur certaines des propositions, et encore moins de pouvoir engager le Comité des finances locales. Je vais quand même tâcher, monsieur le rapporteur, de réagir à certains des points que vous avez évoqués.

Tout d'abord, cette question de la péréquation est une sorte d'Arlésienne du financement des collectivités territoriales, mais c'est aussi, depuis de très longues années, sous tout gouvernement et toute majorité, la poire pour la soif de l'administration de l'État pour tenter de remédier à une insuffisance de financement vertical des dotations ou des compensations fiscales versées aux collectivités, en s'appuyant sur la péréquation comme une sorte de palliatif et non comme un mécanisme en propre. Au cours des années durant lesquelles je me suis intéressé de près à ce sujet, comme vice-président aux finances de la région Rhône-Alpes, puis comme maire, président d'agglomération et avec les responsabilités nationales que j'exerce dans plusieurs associations d'élus, j'ai constaté qu'en fait, plus la situation budgétaire est tendue et plus la pression est forte sur les collectivités territoriales, plus la péréquation est présentée comme le moyen d'en réduire l'impact, du moins pour celles qui sont considérées comme les plus modestes ou les plus en difficulté.

On est toujours le riche ou le pauvre de quelqu'un en matière de collectivités territoriales. C'est notamment vrai compte tenu de l'extrême hétérogénéité qui existe entre leur taille, leurs charges, leur situation géographique, leur lien avec l'intercommunalité, leurs richesses économiques et celles de leurs habitants, qui sont parfois inversement proportionnelles. On peut avoir des communes dont la population est objectivement au-dessus de la moyenne en termes de revenu, mais dont la commune elle-même, pour sa strate, fait partie de celles qui ont les ressources financières les moins élevées, et inversement.

Quelles que soient les réformes ou les évolutions qui pourraient être envisagées, il est nécessaire de procéder à une évaluation circonstanciée de l'impact des évolutions qui pourraient être proposées, alors même qu'elles paraissent, pour certaines, aller dans le bon sens. Je crois pouvoir parler au nom des membres du Comité des finances locales : il est nécessaire de pouvoir connaître l'impact d'une évolution législative d'un système de péréquation. L'expérience qui commence à être la mienne montre que, parfois, avec les meilleures intentions du monde et une vraie volonté de corriger des inégalités objectives, on ne parvient pas toujours, avec le mécanisme conçu, à répondre à ces objectifs. Il me semble que, quelles que soient les évolutions envisagées, notamment si le gouvernement ou le Parlement devait reprendre les propositions du rapport, le Comité des finances locales demanderait à

disposer d'indicateurs chiffrés permettant d'en mesurer les impacts avant d'émettre un avis plus précis.

On a aussi le sentiment que, dès qu'une ressource fiscale est supprimée, sa compensation devient un sujet de péréquation. C'est particulièrement le cas depuis une quinzaine d'années, notamment pour les impôts économiques des collectivités. Ce n'est pas encore arrivé sur la taxe d'habitation, mais cela ne saurait tarder. On supprime la taxe professionnelle ; on crée pour les collectivités une dotation de compensation, car elles sont sous-compensées par le produit des nouveaux impôts ; et à peine dix ans après, on considère que cette dotation devient un vecteur de péréquation, au motif que son montant varie selon les collectivités. C'est déjà le cas, à peine quatre ans après, avec la suppression d'impôts économiques comme une partie de la contribution financière des entreprises et de la taxe foncière payée par les entreprises industrielles auprès des collectivités territoriales. Le rapport de la Cour des comptes propose d'ores et déjà d'en faire un système de péréquation et le gouvernement lui-même l'a envisagé dans les discussions que nous avons pu avoir avec lui.

Cela m'amène à l'idée que la péréquation ne doit pas conduire à priver certaines collectivités territoriales de ressources qui correspondent à des impôts fiscaux supprimés, au seul motif que leur compensation transite dorénavant par le budget de l'État. C'est pourtant vers cela que nous tendons. Je veux le dire ici, quelle que soit par ailleurs la nécessité d'organiser des transferts de richesse entre des territoires plus favorisés et ceux qui le sont moins.

J'ai une dernière observation, qui n'est pas celle du CFL mais la mienne à ce stade : chaque fois que la question vient, je constate les limites des notions de potentiel financier, de potentiel fiscal et d'effort fiscal. Ces ratios paraissent objectifs, mais le potentiel financier, par exemple, n'intègre pas les sommes correspondant aux compensations fiscales liées à la suppression d'impôts. Le potentiel financier ne peut suffire à lui seul à servir de base de péréquation entre collectivités de strates différentes. Celui-ci est en effet toujours supérieur dans un espace urbain dense, mais, si on ne prend pas en compte les charges, on commet la même erreur que si on confondait le chiffre d'affaires et le bénéfice d'une entreprise. Autant le potentiel financier peut être un indicateur pertinent, autant il doit n'en être qu'un parmi d'autres. Sinon, on se contente de dire que le budget par habitant d'une ville de 100 000 habitants est toujours supérieur à celui d'une commune de 5 000 habitants, et plus encore d'une commune de 500, pour en déduire que l'une est plus riche que l'autre et peut être sujette à péréquation dans le sens descendant géographiquement. C'est parfois justifié, mais cela ne peut être le seul critère.

De même, l'effort fiscal fondé sur les bases est aussi obsolète que les bases elles-mêmes. Il me semble, et c'est aussi une des questions du rapport, que si l'on veut parler d'outils de péréquation, il est nécessaire, que ce soit pour la DGF ou une autre dotation, de prendre en compte à la fois les critères de ressources et les critères de charges. Ces derniers, nous le savons, sont compliqués à objectiver, mais ils devraient l'être. J'appuie tout à fait les orientations du rapport en ce sens : des

critères fiables, objectivés et admis par tous. Cela n'avait pas été possible lors du travail mené entre le gouvernement et le Comité des finances locales en 2023. Mais il est clair, comme le souligne le rapport, que les communes ne sont pas dans la même situation de charges selon que leur intercommunalité exerce ou non des compétences fortes en matière de sport ou de culture. La péréquation doit prendre en compte un triptyque : le potentiel financier, les critères de charges et un effort fiscal qui pourrait reposer non seulement sur les bases, mais aussi sur les revenus des habitants.

Pour terminer, sur les deux points pour lesquels un avis m'a été demandé, ma première réaction, qui devra être validée par le CFL, est que la proposition de supprimer l'obligation de fléchage à 60 % de l'évolution de la dotation de solidarité rurale (DSR) paraît assez sensée. Le rapport montre en effet que ce fléchage a des effets qui n'étaient pas ceux escomptés et qu'il fige les possibilités d'action. C'est une proposition qui, à ce stade, pourrait recueillir une approbation de principe, sous réserve d'évaluations et de discussions collégiales.

L'évolution de la péréquation environnementale, dont j'ai découvert les biais en lisant rapidement le rapport, mériterait une véritable évaluation de son impact réel pour voir quelles évolutions pourraient être envisagées. Parfois, quand un outil est bâti de façon un peu trop générale, il aboutit à des effets contre-productifs.

Quant à la péréquation sur la taxe Gemapi, je voudrais à ce stade émettre quelques réserves, compte tenu de son caractère récent. Il faut se garder de prendre en compte les volumes financiers en eux-mêmes sans les corrélérer avec les enjeux de gestion des milieux aquatiques, en particulier des actions sur les rivières, qui dépendent très largement de la géographie et non des finances publiques. Je ne vois pas exactement pourquoi cet impôt devrait faire l'objet d'une péréquation sans comprendre précisément en quoi le système actuel serait générateur d'inégalités de traitement, non pas en valeur absolue, mais par rapport aux charges auxquelles la taxe Gemapi est censée répondre.

Enfin, quand on regarde l'architecture des finances locales, comme l'ont montré des rapports comme celui de Mme Christine Pirès Beaune en 2016 et celui-ci, nous sommes face à une complexité absolument aberrante qui la rend illisible. Je n'ai pas le sentiment que créer des mécanismes de péréquation sur des impôts dédiés permette de corriger véritablement des déséquilibres fondamentaux, et cela viendrait compliquer inutilement, pour des montants extrêmement faibles, un dispositif qui a aujourd'hui l'avantage d'être assez simple. Je craindrais que cet impôt, affecté à des dépenses environnementales, devienne un sujet de péréquation purement financière sans rapport avec l'objet pour lequel il a été créé.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Je voudrais revenir sur le fait que nous sommes dans un contexte de disette budgétaire. L'absence de hausse de la péréquation verticale est donc un élément que nous sommes obligés de prendre en

considération. Je voulais dire aussi qu'il faut évidemment faire des simulations avec la direction générale des collectivités locales (DGCL). Quelques-unes nous ont déjà été communiquées, notamment sur la suppression de la dotation nationale de péréquation (DNP) au bénéfice de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR).

Concernant la suppression de l'obligation de fléchage de 60 % de l'augmentation de la DSR vers sa fraction « péréquation », nous proposons simplement une modification du processus de décision, afin que le CFL puisse arbitrer sans être contraint dans un sens ou dans l'autre par le Parlement. Aucune simulation n'est nécessaire. Y seriez-vous favorable ?

M. Jean-François Debat. Absolument.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Quelles pistes de renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités devraient être prioritaires selon vous ? Et quelle méthode proposeriez-vous pour évaluer, négocier et mettre en œuvre une contribution équitable des collectivités à la réduction du déficit public ?

M. Jean-François Debat. Avant d'envisager de renforcer l'autonomie fiscale, il faudrait commencer par arrêter de la réduire. C'est ce que nous avons constaté pour des montants considérables au cours des dix dernières années. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales représentait environ 24 à 25 milliards d'euros et celle des impôts économiques locaux, à savoir l'exonération partielle mais significative de la contribution foncière des entreprises et la suppression de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour certaines entreprises industrielles, alliée à la diminution de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), fort heureusement non achevée, quasiment 15 milliards d'euros. On a donc supprimé, en quelques années, entre 2018 et 2023, 40 milliards d'impôts locaux. L'État s'est obligé à compenser aux collectivités concernées ces 40 milliards d'euros, qui pèsent évidemment sur la situation globale des finances publiques, soit 40 milliards de déficit chaque année.

Aujourd'hui, la position des collectivités territoriales, je la résume pour l'avoir exprimée dans les mêmes termes aux premiers ministres et ministres du budget successifs, est que l'on a d'abord fait des cadeaux fiscaux avec les ressources des collectivités et que, maintenant, on leur demande de mettre la main à la poche pour compenser les effets de ces suppressions sur le budget de l'État. Donc, le premier sujet sur l'autonomie fiscale eût été d'arrêter de la mettre en cause d'une manière aussi forte.

Une autre question se pose derrière : si on continue ainsi, y a-t-il encore une légitimité à demander un impôt local aux entreprises ? À force de réduire leur contribution aux collectivités territoriales, on finit par en saper la légitimité. On peut se demander si, à un moment donné, les pouvoirs publics considèrent encore comme légitime que les entreprises paient des impôts locaux. Aujourd'hui, on peut en

douter réellement, puisque chaque fois on en baisse le quantum, puis on met en place une compensation, puis on réduit cette dernière. C'est le cas de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et, cette année, de la réduction des PSR de compensation des diminutions de TFPB et de CFE. Les voies et moyens d'un rétablissement de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales consistent donc d'abord à arrêter ce mouvement de suppression unilatérale d'impôts dont les collectivités sont bénéficiaires.

Depuis vingt-cinq ans, j'ai entendu le discours de la taxe professionnelle anti-économique, puis de la taxe d'habitation anti-sociale et j'ai même entendu un ministre de l'économie et des finances dans une réunion avec le président de la République au début du présent quinquennat évoquer le fait que la taxe foncière devait être regardée comme anti-écologique parce que fondée sur des mètres carrés construits. J'alerte : il faut d'abord savoir quelle est la vision de l'État exprimée par son gouvernement, celui de la République, et par le Parlement sur le fait de savoir s'il faut avoir encore des impôts locaux ou pas.

Formellement, on nous donne des morceaux d'impôts nationaux. Mais donner des parts de TVA ou d'impôt sur le revenu, c'est pareil : pour l'État, c'est de l'argent qu'il perçoit et qu'il restitue ; pour les collectivités, c'est une perte d'autonomie fiscale, puisqu'elles n'ont aucun pouvoir pour en faire varier le taux ou le montant. Ce sont donc des dotations déguisées. On a contourné ainsi depuis vingt ans le principe constitutionnel érigé en 2005 qui était non pas d'autonomie fiscale, mais d'un effet de cliquet dans l'autonomie fiscale au moment où la loi a été votée. Et c'est par une forme de fiction qu'on a considéré que donner un morceau de TVA aux régions, puis aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne remettait pas en cause leur autonomie fiscale.

Aujourd'hui, le débat doit porter sur la légitimité de l'impôt économique payé par les entreprises, qui sont bénéficiaires de services et qui sont demandeuses de politiques publiques pour accompagner leur implantation, leur développement, et aussi sur le rétablissement du lien fiscal qu'il ne faut pas fantasmer, mais qui n'existe plus avec une partie de la population, celle qui n'est pas assujettie à la taxe foncière. De là à vous proposer ici le rétablissement d'un impôt ménage *per capita*, évidemment, je ne le ferai pas.

Quant à la question des modalités de participation des collectivités territoriales à la réduction de la dette, je renvoie quand même au chiffre de 40 milliards d'euros de baisses d'impôts locaux. Il faudrait d'ailleurs s'interroger sur le bénéfice réel pour l'économie de ces suppressions. Les deux dernières lois de finances ont montré, du point de vue des élus locaux, exactement ce qu'il ne fallait pas faire : des ponctions non concertées et décidées sans évaluation individuelle des effets, avec une hyperconcentration sur un petit nombre de collectivités, sur le fondement de critères non connus. Nous considérons, et l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL) le dit dans son pré-rapport, que la non-actualisation de la DGF depuis des années est déjà un élément de contribution indirecte des collectivités territoriales au budget de l'État. Est-ce suffisant pour

réduire un déficit qui a explosé ces dernières années du fait de l'absence de recette ? Certainement pas, mais il n'est pas possible de poursuivre dans la voie dans laquelle nous nous sommes engagés, avec des non-compensations d'impôts dus sans évaluation préalable de leur caractère par exemple excessif au regard des inégalités de richesse entre collectivités. On n'a pas mené d'analyse pour dire que les compensations d'impôts économiques sont elles-mêmes porteuses d'un différentiel de richesse qui justifie un système péréquisiteur. Non, on a dit : « On a besoin de tant de centaines de millions d'euros et on va donc supprimer une proportion des compensations fiscales sur un petit nombre de collectivités. » Cela a un effet cumulatif, que vous évoquez dans le rapport : comme chaque mesure, le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales (Dilico), les mesures de réductions des PSR de compensation, fait l'objet d'une évaluation individuelle de son impact sur les ressources réelles de fonctionnement, on peut avoir des impacts cumulés sur les recettes réelles de fonctionnement de certaines collectivités qui sont absolument déraisonnables.

La demande que nous avons formulée, et que je réitère ici, est qu'on procède à une présentation consolidée. Il faut une limitation, pour chaque collectivité prise individuellement, de l'impact de l'intégralité des mesures cumulatives qui la concernent, à un certain pourcentage de ses recettes réelles de fonctionnement, qui ne saurait raisonnablement excéder 2 %, et encore, pas tous les ans. Le fait d'intégrer dans ce calcul un impact défavorable d'une réforme de la péréquation, comme le rapport le suggère, va évidemment dans la même logique, et je ne peux qu'y souscrire. Mais il n'est pas possible de continuer comme on l'a fait ces deux dernières années, en cumulant sur certaines collectivités territoriales des impacts sur leurs recettes réelles de fonctionnement qui peuvent dépasser 6 %, ce qui est absolument considérable et qui fait qu'elles ne peuvent pas continuer à être mises à contribution sur des recettes qui étaient les leurs et non celles de l'État. Ce n'est que parce qu'on a supprimé ces impôts qu'elles sont devenues celles de l'État, qui doit maintenant compenser les suppressions d'impôts qu'il a lui-même décidées. En termes de méthode, il y a là un biais qui ne peut pas être reconduit.

Par ailleurs, l'ensemble des collectivités refusent et n'accepteront pas d'être mises en concurrence les unes avec les autres. Cela amènerait chacune à regarder midi à sa porte et conduirait à un débat entre elles sur la répartition de l'effort, au lieu de s'interroger sur la légitimité de l'effort lui-même. Je n'entrerai pas dans une analyse de la bonne méthode, mais il n'appartient pas aux collectivités de déterminer la taille de la corde avec laquelle elles vont être pendues, ni comment on doit la répartir entre les différentes victimes potentielles. Il est clair que si on doit envisager des contributions supplémentaires des collectivités locales, cela ne peut être que de manière extrêmement mesurée et équitable, ce qui n'était pas le cas dans les lois de finances pour 2025 et 2026, malgré les efforts des parlementaires, en particulier les délégations aux collectivités territoriales des deux assemblées, pour essayer de corriger des mesures qui ne pouvaient l'être puisqu'elles étaient inscrites dans le projet de loi de finance et que leur montant était déjà intégré dans l'objectif à atteindre pour essayer de revenir à un équilibre budgétaire meilleur.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». J'ai compris que les travaux du CFL sur les charges de centralité avaient été interrompus. Avez-vous l'intention de reprendre ce travail ?

M. Jean-François Debat. La principale raison qui a conduit à un moment donné le CFL, son président M. André Laignel et ses membres, à l'unanimité, à ne pas poursuivre le travail, c'est que nous arrivions à la conclusion imparable qu'il était impossible d'imaginer un système plus péréquateur à budget constant. De ce fait, le travail sur les indicateurs de charges, qui n'est pas simple mais qui avait bien avancé, n'était plus nécessaire, puisqu'en toute hypothèse, nous ne pouvions pas imaginer parvenir à quelque chose d'acceptable pour l'ensemble des collectivités. Ce n'était pas possible à budget constant. Or la contrainte, notamment sur la DGF, puisque le travail avait été fait dans le cadre d'une réforme globale de la DGF, était la neutralité.

Mme Catherine Lelong Meng (RN). En 2025, les collectivités locales ont vu leurs dépenses augmenter de seulement 1,4 %, les forçant ainsi à gérer au plus juste pour financer leurs investissements sans recourir de manière excessive à l'emprunt. Pourtant, elles assument 70 % de l'investissement public en France. Les recettes, qui n'augmentent que de 2,2 %, ne suivent pas l'inflation, tandis que les réformes fiscales réduisent de plus en plus leur autonomie financière et leurs marges de manœuvre, alors qu'elles assument de larges politiques publiques au bénéfice des citoyens et des territoires.

Aujourd'hui, les collectivités ne peuvent plus compter, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), que sur les impôts professionnels en partie ; pour les départements, sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ; et pour les régions, sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Les valeurs locatives sont gelées depuis cinquante ans et ne reflètent plus la réalité du marché. Multiplier encore les dotations de péréquation et les compensations d'impôts supprimés n'est plus une option. On le voit bien, notre pays a besoin d'une véritable réforme territoriale, et non plus d'une énième réforme de réduction ou de compensation. La péréquation horizontale, comme le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), ne reflète plus la réalité locale à travers des indicateurs techniques déconnectés des territoires. Tout cela est une question de justice territoriale.

Face à cette fiscalité gelée, plusieurs chantiers méritent d'être explorés, comme une loi de programmation pluriannuelle des finances locales pour donner de la visibilité, une territorialisation des ressources pour les territoires dynamiques et innovants, une participation des habitants pour associer les citoyens au financement du service public, et aussi une meilleure prise en compte de la ruralité et des centralités. Les collectivités sont les premiers investisseurs publics du pays. Les élus en sont les garants et les acteurs de la proximité locale. Monsieur le président du Comité des finances locales, comment imaginez-vous des relations de confiance

entre l'État et les collectivités ? L'autonomie ne peut se limiter à des ressources décidées par d'autres. Les élus locaux méritent mieux que des contrats et des dispositifs sans cesse remis en question.

M. Jean-François Debat. Je prends acte du constat qui est le vôtre. Pour instaurer des relations de confiance, nous souhaitons que l'on puisse mettre les éléments sur la table et que nous ne découvriions pas, au moment du projet de loi de finances, des mesures qui ont été imaginées sans aucune concertation préalable.

Les collectivités territoriales ne peuvent pas accepter que la parole de l'État ne soit pas tenue. Or, lorsqu'on vient supprimer, quatre ans après, les compensations fiscales qui avaient été créées pour compenser des suppressions d'impôts décidées par l'État et que l'engagement avait été pris de les compenser durablement, la parole n'est pas tenue. À partir de là, les conditions pour pouvoir travailler en confiance sont singulièrement réduites.

L'État doit tenir les engagements qu'il a pris. J'observe que les collectivités territoriales, dans leur ensemble, au cours des années passées, même si elles avaient regretté le gel de la DGF, l'ont compris et en ont pris acte. La situation est toute différente s'agissant de la non-compensation de suppressions d'impôts décidées par l'État pour des motifs étrangers aux enjeux des collectivités territoriales, qui financent des services publics sur le terrain. Nous demandons que l'État tienne sa parole dans la durée, au-delà des gouvernements successifs, pour qu'un dialogue confiant puisse être engagé avec le gouvernement de la République.

Shéhérazade Bentorki (LFI-NFP). Le 9 juin dernier, dès votre élection à la tête du CFL, vous avez qualifié la politique du gouvernement de « politique de gribouille ». J'y vois surtout un désengagement organisé de l'État, dont les communes les plus fragiles paient le prix fort aujourd'hui. Les chiffres sont clairs : en 2025, l'épargne du bloc communal recule, la dette augmente fortement, la DGF a perdu près de 10 % de sa valeur réelle en cinq ans. Ce constat confirme un système que vous jugez vous-même intenable.

Pourtant, les dispositifs les plus efficaces pour réduire les inégalités territoriales restent insuffisamment soutenus. La « DSR cible », pourtant identifiée comme le dispositif le plus efficient, n'est que marginalement renforcée et la péréquation horizontale, la plus efficiente, pourrait voir ses moyens réduits. Nous faisons donc face à un paradoxe : nous identifions les bons outils de correction des inégalités territoriales, mais nous ne les renforçons pas réellement.

Derrière cette évolution, je vois un risque majeur : celui de faire progressivement sortir la solidarité territoriale du domaine de la loi pour la renvoyer vers des négociations permanentes et des rapports de force entre les collectivités. À Roubaix, à Wattrelos, dont je suis la députée, la péréquation n'est pas un sujet technique : elle permet notamment l'accès au droit commun. Roubaix, troisième ville de la métropole européenne de Lille, est pourtant aujourd'hui absente de l'exécutif métropolitain. Je ne suis pas ici pour faire un débat sur la gouvernance

locale, j'observe simplement une réalité : lorsqu'un territoire populaire ne participe pas aux lieux où se prennent les décisions, il devient plus difficile pour lui de faire valoir ses besoins. Quelle évolution législative le CFL est-il prêt à défendre pour garantir que la solidarité territoriale demeure une responsabilité de la nation et non le résultat d'un rapport de force entre des collectivités aux moyens profondément inégaux ?

M. Jean-François Debat. Je maintiens le terme de « politique de gribouille ». L'objectif des ponctions qui ont été organisées sur les collectivités territoriales cette année était de réduire leur recours à l'endettement, qui est en fait leur seule contribution directe à la dette de la nation. L'objectif était que nous empruntions moins en fin de période. En fait, ces ponctions ont pour impact de réduire notre épargne. Donc, comme l'investissement se maintient quasiment au même niveau, nous devons augmenter notre emprunt pour l'équilibrer, augmentant ainsi la contribution nette des collectivités à la dette de la nation, alors que l'objectif était rigoureusement l'inverse.

L'un des enjeux est de savoir ce que l'on attend des collectivités territoriales en matière de politiques publiques et quelle doit être leur contribution à la fois aux services publics de proximité et aux politiques publiques que le Parlement leur a progressivement confiées en matière d'habitat, de transition écologique ou encore de solidarité. Je souhaite que, lorsqu'on évoque la question des finances publiques, on évoque le contenu des politiques. On a trop souvent le sentiment qu'il ne s'agit que de chiffres, mais derrière, il y a des actions, des politiques publiques et des nécessités portées par les élus de toutes sensibilités politiques au bénéfice de la population. Cet argent n'est pas dépensé pour des sortes de libéralités ou des dépenses subalternes. Ce sont des dépenses de solidarité concrètes sur le terrain : pour la petite enfance, les transports publics, l'habitat, le sport et la culture. Il faut aussi parler de cela lorsqu'on parle de la contribution des collectivités territoriales à l'effort global de rétablissement des comptes publics.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Dans le cadre de la mission d'information sur les finances locales que nous conduisons en ce moment, nous aurons l'occasion, monsieur le président du CFL, de vous auditionner longuement. Je vais donc peut-être me concentrer sur le rapport de M. Emmanuel Mandon, que j'ai découvert en même temps que vous.

La comparaison des différents dispositifs de péréquation, notamment fondée sur un même indicateur qui est l'indice de Gini, est inédite et me semble très intéressante. Néanmoins, classer dans la péréquation verticale la DSU et la DSR mériterait d'être corrigé car, ces dernières années, la croissance de la péréquation DSU-DSR n'a été financée que par des variables d'ajustement payées par les collectivités elles-mêmes. Cela mériterait un retraitement d'une partie de la DSU et de la DSR en péréquation horizontale.

Page 18 de votre rapport, vous évoquez trois dispositifs qui augmentent les inégalités entre collectivités au lieu de les réduire. L'indice de Gini montre qu'ils

augmentent les inégalités. Il s'agit de la DSU, de la dotation de péréquation urbaine des départements (DPU) et du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF). J'espère au moins que votre rapport permettra qu'on regarde ces fonds spécifiquement.

Je souhaite revenir sur l'écêtement des communes moyennes, ce que j'appelle les « communes de la classe moyenne », qui paient aujourd'hui pour les hausses de péréquation. C'est pour cela que, comme vous l'avez dit, je pense qu'on ne peut pas continuer ce système dans lequel l'augmentation de la DSU et de la DSR est financée par l'écêtement de la DGF. Nous avons aujourd'hui je ne sais plus combien de communes de la classe moyenne qui paient. En revanche, nous avons 2 062 communes qui n'ont plus de DGF, soit 40 % de plus qu'en 2024, qui sont laissées de côté et ne participent plus du tout à la péréquation. Nous sommes en fait dans un système anti-péréquisiteur aujourd'hui, et il y a une urgence absolue à le corriger.

M. Jean-François Debat. On ne peut que partager le constat qu'un certain nombre de mécanismes sont aujourd'hui insuffisamment péréquisiteurs par rapport à leur objectif, si tant est que la DSU ait eu à l'origine une vocation péréquatrice. Elle avait plutôt une vocation de compensation de charges objectives d'un certain nombre de villes.

Le constat que, lorsque nous faisons financer l'augmentation de la DSU et de la DSR par la DGF, nous avons un système de péréquation horizontale est évidemment partagé. Il serait d'ailleurs utile de savoir quelle est la part aujourd'hui de la DSU et de la DSR qui est en fait déjà de la péréquation horizontale.

Enfin, sur la nécessité de retravailler des systèmes de péréquation à partir d'indicateurs de ressources – le potentiel financier en étant un, mais avec ses biais –, de charges – car on ne peut pas faire de simples comparaisons en euros par habitant, cela ne reflète pas la réalité des capacités financières des collectivités – et d'effort fiscal – calculé par rapport aux revenus et non à des bases de fiscalité qui ne veulent plus dire grand-chose –, on pourrait imaginer retravailler un dispositif qui, de l'avis de tous les rapports depuis des années, est à bout de souffle. On pourrait le simplifier, car énormément de dotations se sont superposées. Or c'est quasiment impossible à budget constant. C'est l'un des biais qui amènent aujourd'hui à une forme de statu quo, alors même que chacun considère qu'il serait nécessaire de bouger. C'est dans une discussion sur les moyens des collectivités territoriales dans leur ensemble que peut s'inscrire cette discussion sur la répartition des moyens. Le faire uniquement entre collectivités, c'est faire de la péréquation une sorte de saupoudrage complémentaire qui ne peut pas tenir compte de la place que l'État prend dans leur financement.

Mme Sophie Mette (Dem). Monsieur le rapporteur, votre recommandation 10 préconise la création d'un indicateur de charges de centralité objectif et consensuel, pour une meilleure répartition de la « DSR bourgs-centres ». Or les villes sous-préfectures jouent un rôle structurant dans l'organisation territoriale de

l'État, mais sont un peu les oubliées du système, surtout en ruralité. Elles se distinguent par une forte centralité fonctionnelle et sociale, et leur influence dépasse largement leur population résidente. Malgré ce rôle essentiel, elles font face à plusieurs difficultés structurelles : une vacance commerciale élevée et accentuée par la concurrence périphérique, un déclin démographique, une fragilité économique et une hausse du chômage dans certaines sous-préfectures rurales. Cette situation reste insuffisamment reconnue par les pouvoirs publics. Les données sur les dotations dont bénéficient ces communes sont peu accessibles et non consolidées, tandis que leurs charges de centralité (services publics, équipements, accueil de la population non résidente) ne sont pas identifiées comme telles, ni compensées à leur juste proportion. Que pourriez-vous proposer, messieurs ?

M. Jean-François Debat. Votre question pointe du doigt le fait que les charges de centralité d'une commune ne sont pas liées à sa taille. Une commune de 750 habitants au milieu d'une intercommunalité rurale éloignée d'un grand centre peut avoir des charges de centralité compte tenu de la nécessité d'organiser des services publics mais aussi privés à destination d'une population qui va au-delà du périmètre de la seule commune. À l'inverse, des communes de 5 000 habitants en périphérie peuvent ne pas en avoir. Cela renvoie à la nécessité de pouvoir déterminer des critères de charges de centralité en intégrant ce une complexité nouvelle : la part que l'intercommunalité prend ou ne prend pas dans le partage de ces charges, qui est très variable suivant les territoires.

L'important n'est pas le statut de la commune, mais la situation dans laquelle elle se trouve et l'intensité de ses charges pour répondre à des besoins qui excèdent ceux de sa propre population. Cette question est centrale dans l'acceptation des modalités d'une péréquation entre différentes strates de communes. On ne peut simplement se référer au montant du budget par habitant pour établir qu'une collectivité est plus riche qu'une autre.

En tout cas, il est clair que les sous-préfectures, souvent des villes entre 7 000 et 20 000 habitants, sont exposées à ces situations dans lesquelles leurs ressources historiques sont relativement modestes par rapport à leurs charges, alors même que l'arrière-pays n'est pas nécessairement peuplé de gens modestes, tandis que les communes où ils résident sont assez peu riches, notamment si elles décident de ne pas lever beaucoup d'impôts. Nous avons ce hiatus, mais il est exact que ces villes sont confrontées à des enjeux particuliers dans le cadre de l'équilibre du territoire de notre pays.

M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». C'est l'absence de prise en compte des charges qui a fait que nous n'avons pas pu aller plus loin. En travaillant avec l'indice de Gini, je n'ai pu évaluer que les inégalités liées aux ressources des collectivités elles-mêmes. Je vous renvoie à la page 19 de notre rapport où nous proposons une piste d'évolution. Par exemple, deux départements, les Yvelines et la Seine-Saint-Denis, ont un potentiel financier très proche, mais un niveau de charges incomparable.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je vais vous reposer la question de ma collègue, puisqu'elle exprimait sa crainte de voir demain des collectivités en concurrence. Je ne sais pas ce que vous en pensez. Mon autre question est la suivante : sait-on précisément ce que recouvre aujourd'hui la DGF ?

M. Jean-François Debat. Il faudrait une thèse de doctorat pour déterminer exactement ce que contient la DGF. En tout cas, je suis bien incapable de vous le décrire ici en moins de deux minutes. Je vous en rappelle la philosophie : la dotation globale de fonctionnement n'est pas une libéralité que l'État consentirait aux collectivités territoriales. Elle est, dans sa genèse, la prise en compte de charges transférées et de politiques publiques qu'il leur a été demandé de mettre en œuvre. Les pouvoirs publics ont considéré qu'il était plus efficient de faire exercer certaines responsabilités à l'échelon local plutôt que directement par l'État. C'est la raison pour laquelle nous considérons que les compensations ne sont pas des libéralités, mais sont des dus.

Ensuite, on a organisé des systèmes de péréquation, essentiellement verticaux, pour tenir compte des différences de situation, de ressources et de charges, ce qui est légitime et normal. Mais il n'est pas normal, et je l'ai dit tout à l'heure, que l'on fasse arbitrer entre collectivités la question de savoir qui va contribuer au rétablissement des comptes publics. Cela renvoie les collectivités à un débat qui n'est pas celui entre l'État d'une part et les collectivités de l'autre sur la situation budgétaire du pays, le rôle que la nation leur demande de remplir et les moyens qu'elle met à leur disposition. On les renvoie à une discussion entre elles pour savoir qui sera le moins ponctionné et qui le sera le plus. Finalement, on est dans un débat entre collectivités, ce qui n'est pas sain et n'est pas normal.

Je laisse de côté le débat normal qui peut exister au sein d'un EPCI, mais sur le plan général, les élus locaux et le Comité des finances locales n'acceptent pas l'idée que l'on renvoie le débat budgétaire en disant : « Vous devez nous trouver cinq milliards, débrouillez-vous entre vous pour savoir qui va les payer. » Cela, nous le refusons dans le principe, et encore plus dans les modalités.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Vous avez dit qu'il faudrait une vision consolidée de l'effort des collectivités, et je suis totalement d'accord avec vous. Dans cet effort consolidé, vous mettez la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), le Dilico, les allocations compensatrices, l'allègement de TVA. Est-ce tout ou en oublie-t-on ?

M. Jean-François Debat. Déjà cela, ce serait bien. Il s'agissait du cumul des mesures sur certaines collectivités territoriales. Pour régler le problème de financement de la CNRACL, qui a d'ailleurs été contributrice auprès des différents régimes d'à peu près 100 milliards d'euros et qui dorénavant, parce que sa structure démographique a évolué, devient déficitaire, on a demandé aux collectivités employeurs, et à elles seules, d'augmenter de 40 % leur cotisation. Si on appliquait le même système à tous les régimes de retraite, il n'y aurait plus de problème. C'est ce qu'on a fait aux collectivités territoriales, par décret, même pas en loi de finances.

J'ai d'ailleurs demandé à la Cour des comptes qu'on ne prenne pas en compte le Dilico dans l'évolution des dépenses du bloc local. Nous avons aussi des ponctions sur les recettes, à savoir la suppression partielle de la compensation PSR, qui est un recul sur des droits existants, et les modifications du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), qui ont pour certaines collectivités des impacts se chiffrant en millions d'euros.

Nous considérons que l'impact des mesures actuelles, ainsi que celui de toutes les nouvelles mesures qui interviendront – car, soyons réalistes, il y en aura certainement d'ici 2027 –, devrait être cumulé. C'est nécessaire pour évaluer l'effort global demandé à une collectivité donnée. Et il serait souhaitable que le Parlement, s'il venait à voter de nouvelles ponctions sur les collectivités territoriales dans le cadre du budget, prenne en compte cet effet cumulatif. Je ne parle pas d'une simple non-augmentation de la dotation, mais bien de mesures défavorables, qu'il s'agisse de revenir sur des recettes existantes ou d'imposer de nouvelles dépenses. Nous estimons que l'ensemble de ces mesures, auxquelles il faudrait ajouter la péréquation, devrait être agrégé. Ce cumul devrait être plafonné à un certain pourcentage des ressources réelles de fonctionnement, afin d'éviter les situations que nous avons connues ces dernières années. Par exemple, cette année, avant l'ajustement opéré au Parlement, la communauté urbaine de Dunkerque voyait sa ponction cumulée dépasser 12 % de ses recettes réelles de fonctionnement. Une telle situation est inconcevable.

M. le président Eric Coquerel. Je consulte la commission pour savoir si elle autorise la publication du rapport d'information en application de l'article 46, alinéa 3 du Règlement. En l'absence d'opposition, il en est ainsi décidé.

Monsieur le président, je vous remercie pour l'ensemble de ces éclairages, que j'ai trouvés très intéressants et avec lesquels je suis largement en accord. Je remercie également M. le rapporteur pour son travail.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Agence de la transition écologique (ADEME) :

- M. Gwénaél Guyonvarch, directeur exécutif adjoint des territoires.

Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse :

- M. Nicolas Mourlon, directeur général.

Association des Maires de France (AMF) :

- M. Antoine Homé, co-président de la commission des finances de l'AMF.
- Mme Claire Gékas, conseillère finances à l'AMF ;
- Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement.

Cour des comptes :

- M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître.

Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) :

- Mme Fanny Lendi Ramirez, cheffe de projet, référente ruralités pour la DGALN, sous-direction territoires et usagers ;
- Mme Naila Tensi, Doctorante COFRA DGALN, financement des services environnementaux dans les territoires ruraux, sous-direction territoires et usagers.

Direction générale de la prévention des risques (DGPR) :

- M. Gilles Rat, conseiller auprès du chef du service des risques naturels.

France Urbaine :

- M. Arnaud Sorge, délégué général ;
- M. Franck Claey, délégué général adjoint ;
- Mme Sarah Bou Sader, conseillère parlementaire.

Intercommunalités de France :

- M. Sébastien Miossec, président délégué d'Intercommunalités de France ;
- Mme Montaine Blonsard, conseillère parlementaire.

Contribution écrites reçues :

- **Départements de France**
- **Direction générale des collectivités locales**

Organismes n'ayant pas répondu au questionnaire du rapporteur :

- **Régions de France**

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*