

N° 309

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 février 2010

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur la **péréquation**,*

Par MM. Jacques MÉZARD et Rémy POINTEREAU,

Sénateurs.

---

(1) Cette délégation aux est composée de M. Alain Lambert, *Président* ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, *Vice-Présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, *Secrétaires* ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Luart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>I. L'EFFICACITÉ RELATIVE DES DISPOSITIFS ACTUELS DE PÉRÉQUATION</b> .....	7
<b>A. LA PÉRÉQUATION VERTICALE EST-ELLE GÉNÉRATRICE D'INÉGALITÉS ?</b> .....	7
1. <i>Des dotations péréquatrices qui se sont renforcées financièrement depuis 1998</i> .....	7
a) La péréquation verticale est centrée sur la dotation globale de fonctionnement .....	7
b) Le renforcement financier des dotations péréquatrices de la DGF est constant depuis 1998 .....	9
2. <i>Les mécanismes de péréquation verticale semblent avoir atteint leur limites</i> .....	11
a) Un effet volume limité et une efficacité difficile à mesurer .....	11
b) La performance de la péréquation est élevée pour chaque strate de collectivité territoriale concernée.....	12
c) Le tassement de la performance de la péréquation au niveau communal et départemental ..	13
d) L'exception régionale : le maintien de la performance de la péréquation verticale à cet échelon territorial .....	16
3. <i>Le manque de lisibilité des dispositifs de péréquation verticale</i> .....	17
a) Que penser des dotations de compensation au sein de la DGF ?.....	17
b) La composition de la DGF est-elle trop complexe ?.....	18
<b>B. UNE PÉRÉQUATION HORIZONTALE ENCORE TROP PEU DÉVELOPPÉE ?</b> .....	21
1. <i>La péréquation horizontale repose sur trois dispositifs principaux</i> .....	21
a) Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).....	22
b) Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) .....	23
c) Le cas particulier de l'intercommunalité .....	25
2. <i>La nouvelle architecture des dispositifs de péréquation horizontale rend incertaine l'appréciation de leur performance péréquatrice</i> .....	26
a) Le maintien des FDPTP et du FSRIF pour 2010 et la mise en place de nouveaux dispositifs de péréquation à partir de 2011.....	27
b) Les effets péréquateurs de ces fonds demeurent encore incertains .....	28
c) Un paysage législatif en devenir .....	30
<b>II. ANALYSE DES PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE PÉRÉQUATION RÉNOVÉE</b> .....	33
<b>A. QUELS OBJECTIFS POUR LA PÉRÉQUATION DE DEMAIN ?</b> .....	33
1. <i>Garantir un niveau de ressources suffisant pour financer les dépenses obligatoires correspondant aux besoins des citoyens ?</i> .....	33
2. <i>Garantir à un territoire les conditions économiques de son développement ?</i> .....	34
3. <i>Garantir le niveau actuel de ressources des collectivités territoriales ?</i> .....	34
4. <i>Réduire les inégalités entre collectivités territoriales ?</i> .....	35
<b>B. QUEL EST LE MONTANT OPTIMAL DE PÉRÉQUATION ?</b> .....	35
<b>C. SUR LA BASE DE QUELS CRITÈRES LA PÉRÉQUATION DOIT-ELLE ÊTRE RÉNOVÉE ?</b> .....	37
<b>D. QUEL EST LE NIVEAU TERRITORIAL PERTINENT DE PÉRÉQUATION ?</b> .....	40
<b>E. FAUT-IL ALLER DU LISSAGE DES DOTATIONS À UNE DOTATION GLOBALE DE PÉRÉQUATION ?</b> .....	41
<b>ANNEXE I - EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION</b> .....	43



## INTRODUCTION

La péréquation est un **principe constitutionnel**, inscrit au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Cet article implique que le législateur s'assure de l'existence de mécanismes péréquateurs, à finalité redistributive, afin de réduire les écarts de richesse existants entre collectivités territoriales.

Votre Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a souhaité se saisir du débat de la péréquation, mis à l'ordre du jour par la suppression de la taxe professionnelle dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, prévue par la loi de finances pour 2010. Chargée par l'article XVII *bis* de l'Instruction générale du Bureau (IGB) du Sénat de veiller au respect de la libre administration et de **l'autonomie financière et fiscale de ces collectivités** ainsi qu'à la compensation financière des transferts de compétences et de personnel, votre Délégation se devait de proposer des pistes de rénovation de la politique de péréquation.

Dans cette perspective, votre Délégation a organisé, conjointement avec la commission des finances du Sénat, une table ronde sur la péréquation, le mercredi 10 février 2010, en vue de la préparation du premier rendez-vous législatif de suivi de la réforme de la taxe professionnelle, prévu le 1<sup>er</sup> juin 2010, conformément aux dispositions de la loi de finances pour 2010. La réflexion de votre Délégation vise à apporter un éclairage nouveau sur la péréquation afin de contribuer aux travaux de la commission des finances du Sénat sur ce thème, en amont des débats qui se tiendront lors des rendez-vous législatifs prévus par la loi de finances pour 2010 et lors du prochain débat sur la loi de finances pour 2011.

Cependant, la question de la péréquation dans le domaine social, et notamment la problématique liée aux compensations de transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales, n'a pas été abordée dans ce rapport ; elle soulève de trop nombreuses réserves méthodologiques. De plus, vos rapporteurs estiment que cette question pourrait faire l'objet d'une nouvelle réflexion, à part entière, de la Délégation, au cours du deuxième semestre 2010 ou du premier semestre 2011.



## I. L'EFFICACITÉ RELATIVE DES DISPOSITIFS ACTUELS DE PÉRÉQUATION

La **péréquation verticale** est constituée par le versement par l'Etat de dotations au profit des collectivités territoriales dont le niveau de ressources est inférieur à un seuil défini. La **péréquation horizontale** consiste à prélever un produit sur les ressources des collectivités territoriales les plus prospères afin de le redistribuer aux collectivités territoriales moins favorisées.

### A. LA PÉRÉQUATION VERTICALE EST-ELLE GÉNÉRATRICE D'INÉGALITÉS ?

#### 1. Des dotations péréquatrices qui se sont renforcées financièrement depuis 1998

*a) La péréquation verticale est centrée sur la dotation globale de fonctionnement*

Le principal instrument en est la **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, qui regroupe près de **80 % des concours financiers** versés par l'État aux collectivités territoriales.

En 2009, elle représente **41 milliards d'euros** sur un total de **52,4 milliards d'euros de concours financiers**<sup>1</sup>.

Créée par la loi n° 79-15 du 3 janvier **1979** instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements, la DGF a été profondément modifiée par la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004. Celle-ci a donné à la DGF une place fondamentale dans le dispositif d'aide financière de l'Etat aux collectivités territoriales en **intégrant** en

---

<sup>1</sup> Les 11,4 milliards d'euros de concours financiers qui ne relèvent pas de la DGF proviennent du prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de police de la circulation et des radars automatiques, du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, de la dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements, du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, du prélèvement sur les recettes de l'État au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, de la dotation élu local, du prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse, de la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, de la dotation départementale d'équipement des collèges, de la dotation régionale d'équipement scolaire, de la compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux, de la compensation d'exonération de la taxe foncière relative au non-bâti agricole (hors Corse), du fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles, de la dotation globale de construction et d'équipement scolaire, du prélèvement exceptionnel sur les recettes de l'Etat au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et du prélèvement sur les recettes de l'Etat spécifique au profit des dotations d'aménagement.

son sein le fonds national de péréquation (FNP)<sup>1</sup>, depuis appelé **dotations nationale de péréquation**.

La DGF est ainsi devenue le pivot central des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, passant d'un montant de **19 milliards d'euros en 2003**, soit **32 % de l'effort financier de l'Etat** en faveur collectivités territoriales, à un montant de **41 milliards d'euros en 2010**, soit **80 % du total de l'effort financier de l'Etat** en faveur des collectivités territoriales.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement est réparti entre les collectivités et groupements concernés (communes, EPCI, départements, régions) par le comité des finances locales, chaque niveau de collectivité bénéficiant d'une enveloppe fermée de DGF. Pour chaque niveau de collectivité, la DGF comprend plusieurs parties, elles-mêmes désignées sous le nom de « dotations ».

La **DGF des communes et des EPCI** se subdivisait avant 2004 en deux parties :

- la **dotations forfaitaire**, comprenant les différentes dotations qui, avant la réforme de 1993, formaient la DGF : dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation et les concours particuliers. Elle est répartie **en fonction de la population et de la superficie des territoires** ;

- et la **dotations d'aménagement des communes**, elle-même composée de trois dotations : la **dotations des groupements de communes** (destinée aux établissements publics de coopération intercommunale –EPCI- à fiscalité propre, dont les communautés d'agglomération), la **dotations de solidarité urbaine** (DSU) (répartie entre certaines communes qui connaissent une situation difficile) et la **dotations de solidarité rurale** (DSR) (attribuée aux bourgs-centres et aux petites communes à faible potentiel fiscal).

La loi de finances pour 2004, précitée, a modifié l'architecture de la **DGF des communes** qui est désormais constituée :

- d'une **dotations forfaitaire** qui reste répartie en fonction de la population et de la superficie des territoires ;

- et d'une **dotations de péréquation** comprenant la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi que la **dotations nationale de péréquation** (DNP).

La **DGF des groupements de communes** comprend : la **dotations de compensation** (correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la TP et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de la

---

<sup>1</sup> Créé par l'article 70 de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, le FNP est alimenté par deux ressources : la principale, dite « première ressource », est le « solde » du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), l'autre ressource, dite « seconde ressource », est une dotation de majoration issue du gel, en 1995, d'une partie de la progression de la dotation de compensation de taxe professionnelle des communes (DCTP) et évolue comme l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat. Les crédits du FNP font l'objet de deux prélèvements, destinés respectivement : aux compensations des pertes de recettes résultant des exonérations de taxe professionnelle dans les zones de revitalisation rurale et à la « quote-part outre-mer ». Les ressources restantes sont réparties entre : la part principale, destinée aux communes au faible potentiel fiscal pour les quatre taxes directes locales, et la majoration du FNP, destinée aux communes à faibles bases de taxe professionnelle.

dotations de compensation de la taxe professionnelle –DCTP) et la **dotations d'intercommunalité** (calculée en fonction de la population, du potentiel fiscal, et, sauf pour les communautés urbaines, du coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI).

L'architecture de la **DGF des départements** a également été modifiée par les lois de finances pour 2004, 2005 et 2006. Elle est désormais constituée :

- d'une **dotations forfaitaire** regroupant la dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, la garantie de la progression minimale, la part attribuée en fonction de l'impôt sur les ménages de l'ancienne dotation de péréquation et 95 % de la dotation générale de décentralisation –DGD. La dotation forfaitaire comprend une **dotations de base**, calculée chaque année en fonction de la **population** départementale, et un **complément de garantie** ;

- d'une **dotations de compensation** comprenant le concours financier particulier institué pour compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) et 95 % de la DGD. Se sont ajoutés les crédits auparavant attribués dans la cadre de la première part de la dotation générale d'équipement – DGE-, au titre des fractions « voirie » et « majoration potentiel fiscal » ;

- d'une **dotations de péréquation urbaine** (DPU) versée aux départements urbains en fonction d'un indice de ressources (potentiel financier et revenu par habitant) et de charges (nombre de bénéficiaires du RMI et des allocations logement) ;

- et une **dotations de fonctionnement minimale** (DFM) versée aux départements ruraux en fonction de leur potentiel financier et de leur longueur de voirie.

Enfin, la **DGF des régions**, créée par la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, comporte une **dotations forfaitaire** et une **dotations de péréquation**.

*b) Le renforcement financier des dotations péréquatrices de la DGF est constant depuis 1998*

Toutes catégories de collectivités territoriales confondues, la **proportion de la DGF consacrée à la péréquation** s'est accrue, entre 1998 et 2008, **passant de 1,54 milliard à 6,27 milliards d'euros**. La part des dotations composant la DGF consacrées à la péréquation était de **9,5 % en 1998**. Elle atteignait **15,7 % en 2008**, comme le montre le tableau sur la page suivante, présentant l'évolution des dotations de péréquation de la DGF entre 1998 et 2008.

La contribution des différentes composantes de la DGF à l'accroissement de la part péréquatrice de cette dotation est **inégalement**.

On constate ainsi que les dotations de péréquation en faveur des **régions** ont augmenté de **100 %** entre 2004, année de création de la DGF des régions, et 2008.

Les dotations de péréquation des **départements** ont cru de **1 000 %** entre 1998 et 2008. Cette augmentation s'explique par la création d'une dotation de péréquation des départements en 2004, d'une part, et par la très forte croissance de

la dotation de fonctionnement minimal des départements entre 2004 et 2005 (+ 223,5 %), du fait de l'augmentation du nombre de conseils généraux bénéficiaires (24 en 2004, 63 en 2008), d'autre part.

S'agissant des dotations de péréquation des **communes** et de leurs groupements, leur croissance entre 1998 et 2008 s'est élevée de + **238 %**, du fait de la combinaison de trois facteurs :

- l'introduction de la **dotation nationale de péréquation (DNP)** au sein de la DGF, en 2004 ;

- la forte croissance de la **dotation d'intercommunalité**, qui a progressé de **189 %** entre 1998 et 2008, suite à l'adoption de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui a facilité la création de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

- et la **forte progression de la DSU** dont la croissance, entre 1998 et 2008, a été de **215 %**. La DSU a été modifiée en 2004 et 2005<sup>1</sup>, et s'est accompagnée d'une forte augmentation de son enveloppe, afin de concentrer son bénéfice sur les communes prioritaires en termes de politique de la ville.

#### Évolution des dotations péréquatrices de la DGF de 1998 à 2008

(en millions d'euros)

Année	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DGF Totale	16 210	18 812	36 740	37 949	38 106	39 209	40 056
DSU	347	615	635	760	880	999	1 093
DSR	270	407	420	503	572	650	711
DNP	0	0	569	632	562	662	687
Dotation d'intercommunalité	806	1 824	1 939	2 045	2 144	2 249	2 329
Total dotations péréquatrices des communes et de leurs groupements	1 423	2 846	3 563	3 940	4 248	4 560	4 820
Dotation de péréquation des départements	0	0	692	435	473	519	555
Dotation de fonctionnement minimal des départements	118	161	174	563	634	696	744
Total dotations péréquatrices des départements	118	161	866	998	1 107	1 215	1 299
Dotation de péréquation des régions	0	0	76	96	114	132	152
Total des dotations péréquatrices	1 540	3 007	4 504	5 032	5 469	5 908	6 272
Proportion globale de la DGF affectée aux dotations péréquatrices	9,5 %	16 %	12,3 %	13,3 %	14,3 %	15,1 %	15,7 %

Source : rapport d'information n° 1784 M. Manuel AESCHLIMANN, député, sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales, 2009

La montée en puissance de la péréquation est la résultante de trois facteurs :

- la **réforme de la dotation globale de fonctionnement**, prévue par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, qui en a simplifié l'architecture et a permis de **dégager des flux importants en faveur de la péréquation** ;

<sup>1</sup> La DSU a été modifiée par les lois n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

- un **engagement continu** du gouvernement **en faveur de la dotation de solidarité urbaine** (DSU), dans le cadre des objectifs définis par le « plan de cohésion sociale » de 2005<sup>1</sup>. Ainsi, entre 2005 et 2009, la DSU a-t elle augmenté de **131 %** pour atteindre, aujourd'hui, **1,2 milliard d'euros** ;

- les **choix constants du comité des finances locales** (CFL), qui a toujours favorisé le renforcement de la péréquation lorsque des arbitrages lui étaient soumis.

Enfin, selon les informations transmises par les services de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, on constate que sur la période récente, l'effort en faveur de la péréquation ne s'est pas démenti. **Entre 2005 et 2009**, outre la DSU, l'effort de l'État en faveur des **dotations de péréquation** de la DGF a progressé de :

- 131 % pour la DSU ;
- 78 % pour la dotation de péréquation des régions ;
- 50,3 % pour la DSR ;
- 39 % pour la DFM ;
- 27 % pour la DPU ;
- et 10,6 % pour la DNP.

Enfin, notons que l'évolution de la part péréquatrice des dotations allouée à chaque niveau de collectivités territoriales a été assez différente de 2005 à 2009. Celle-ci est en effet passé de :

- 19,1 % à 22 % pour les communes et leurs groupements ;
- 9,2 % à 11 % pour les départements ;
- et 1,9 % à 2,9 % pour les régions.

## **2. Les mécanismes de péréquation verticale semblent avoir atteint leur limites**

### *a) Un effet volume limité et une efficacité difficile à mesurer*

Malgré la hausse des crédits consacrés aux dotations de péréquation, présentée ci-dessus, force est de constater que ces montants demeurent **modestes** au regard de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales, puisqu'elles ne représentent que **3 % environ en 2009**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

### Réerves méthodologiques

Pour mémoire, les **fonds structurels européens** et les **subventions départementales** en faveur des communes rurales ou des EPCI sont également des dispositifs de péréquation verticale.

Il est toutefois malaisé de les prendre en compte pour mesurer l'efficacité de la péréquation verticale au niveau national lequel par hypothèse n'a pas la maîtrise de ces formes de redistribution.

Par ailleurs, comme l'a rappelé M. Guy Gilbert, lors de la table ronde sur la péréquation du 10 février 2010, les péréquations réalisées au niveau local ne s'additionnent pas avec la péréquation effectuée au niveau national, les critères utilisés étant différents : le potentiel fiscal pour les premières et les charges budgétaires pour les secondes.

C'est la raison pour laquelle ces deux types de péréquation verticale ne sont pas abordés dans ce rapport, qui se centre uniquement sur les dotations de la DGF en matière de péréquation verticale.

S'il apparaît que les dotations de péréquation ont progressé, il n'est pas possible de déduire que son efficacité a suivi la même courbe de manière automatique.

En effet, la mesure des effets de la péréquation n'est pas aisée. **M. Alain Guengant**, directeur de recherche au CNRS, et professeur à l'université de Rennes I, et **M. Guy Gilbert**, professeur des universités à l'école nationale supérieure de Cachan, ont réalisé une étude **sur l'efficacité péréquatrice des dotations aux collectivités territoriales**. Ils ont proposé dans ce cadre une réflexion relative aux **indicateurs de performance** de la péréquation financière entre collectivités territoriales et une **méthode d'évaluation** dont les principales caractéristiques sont présentées dans l'encadré suivant.

#### Méthode d'évaluation de MM. Gilbert et Guengant présentée dans leur rapport sur l'efficacité péréquatrice des dotations aux collectivités locales

**Lors de la séance** du Comité des finances locales du 28 octobre 2008, les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant ont présenté leur **étude sur l'efficacité péréquatrice des dotations de l'État aux collectivités locales**.

Cette étude propose une méthodologie permettant de **mesurer le taux de correction des inégalités de ressources entre les collectivités locales**.

Le protocole d'évaluation définit une notion de « pouvoir d'achat » des collectivités locales grâce à un **indice synthétique** intitulé « **indicateur de charges** » et à l'estimation des ressources fiscales mobilisables sur le territoire de la collectivité.

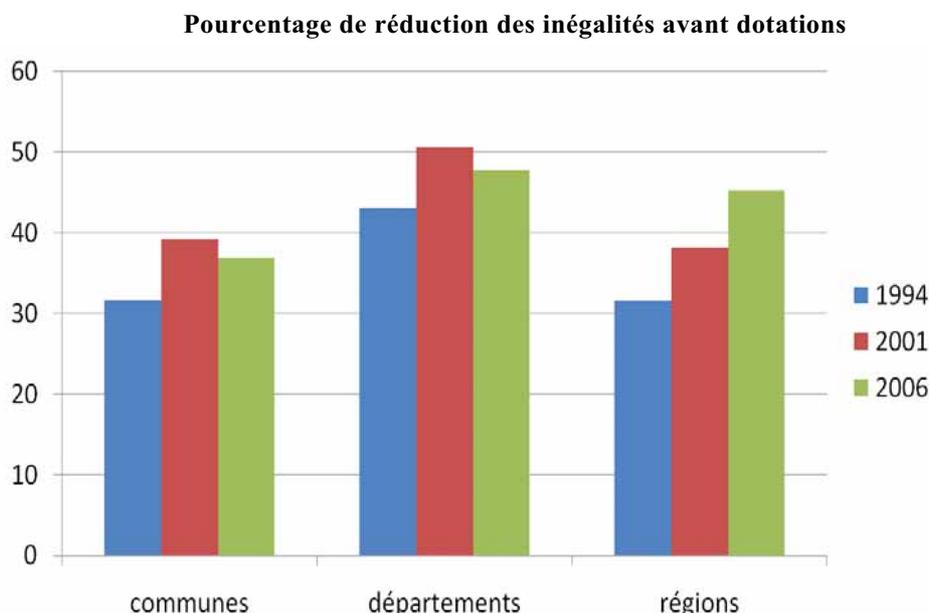
**Cet indicateur de charges**, estimé statistiquement, **a pour fonction d'évaluer le « pouvoir d'achat » des collectivités locales en termes de services publics locaux**. Les écarts constatés, avant et après distribution des dotations de l'État, permettent ainsi d'estimer les effets plus ou moins péréquateurs de celles-ci.

*b) La performance de la péréquation est élevée pour chaque strate de collectivité territoriale concernée*

Selon les travaux présentés devant le CFL, on observe un **accroissement de l'efficacité intrinsèque des dispositifs de péréquation**, malgré un **léger recul en volume du caractère péréquisiteur de l'ensemble des dotations**, excepté pour les régions.

Le graphique suivant, présenté par M. Guy Gilbert, lors de son intervention à la table ronde sur la péréquation organisée au Sénat le 10 février 2010 par la commission des finances et la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, illustre ces évolutions. Il montre en effet que **la péréquation a réduit considérablement les inégalités financières**, pour chaque niveau de collectivités territoriales, en 1994, 2001 et 2006.

Ainsi, à titre d'exemple, au niveau des départements, la réduction des inégalités financières est évaluée à 40 % en 1994, à 50 % en 2001 et à 48 % en 2006 ; pour les communes, les taux vont de 30 % en 1994, à 39 % en 2001 puis 37 % en 2006. En revanche, pour les régions, ce même tassement de l'efficacité des dotations de péréquation n'est pas observé, puisqu'on passe de 31 % en 1994, à 38 % en 2001 puis 45 % en 2006.



Source : présentation de M. Guy Gilbert, professeur, lors de la table ronde sur la péréquation

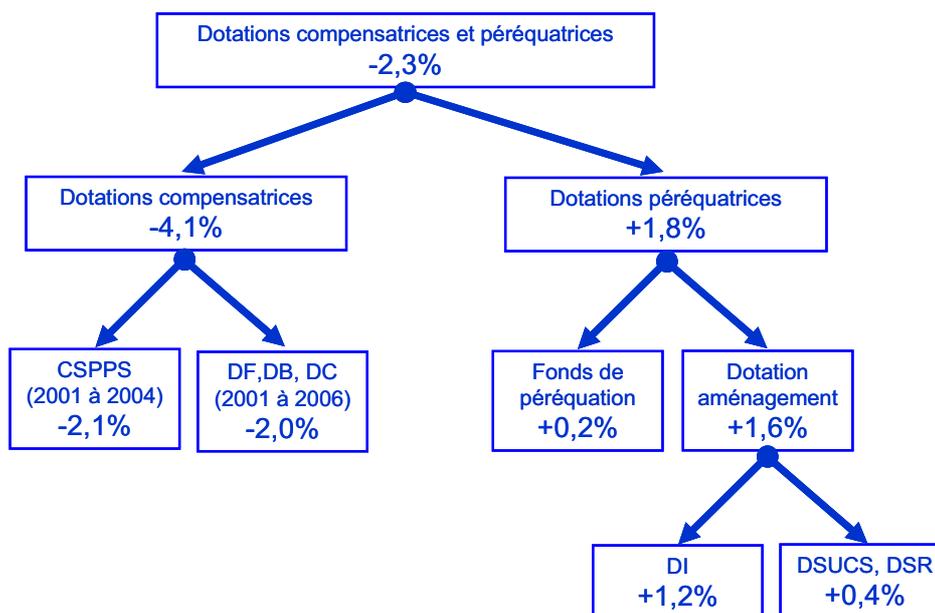
*c) Le tassement de la performance de la péréquation au niveau communal et départemental*

Selon l'étude présentée au CFL, la péréquation verticale a permis de corriger les inégalités, entre 1994 et 2001. Le bilan apparaît plus contrasté après 2001 pour les communes et les départements.

Il apparaît que les dotations de péréquation communales et intercommunales telles que la dotation nationale de péréquation (DNP), la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) et la dotation de solidarité rurale (DSR) jouent pleinement leur rôle, et que la **DNP s'avère même être la dotation la plus efficace** en termes de correction des inégalités.

Pour autant, à partir de 2001, la péréquation a marqué le pas au niveau communal, comme le montre le schéma suivant.

**Performance péréquatrice des dotations entre communes  
de 39,2 % en 2001 à 36,9 % en 2006**



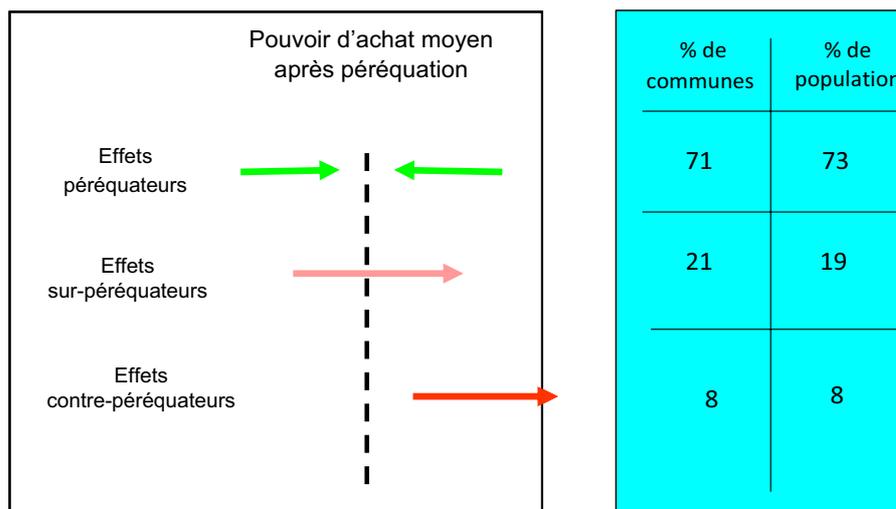
Source : présentation de M. Guy Gilbert, professeur, lors de la table ronde sur la péréquation.

La diminution de la performance des dotations de compensation des communes entre 2001 et 2006, passant de 39,2 % à 36,9 %, soit une perte de correction de 2,3 points, est en totalité imputable aux dotations de compensation en raison, d'une part, de la prise en compte de la compensation de la part salaire de la TP dans la DGF (- 2,1 %) et, d'autre part, de la réforme de la dotation de base (- 2 %).

Au niveau communal, le recul de l'effet péréquateur de l'ensemble des dotations s'explique par l'augmentation du nombre et du poids des dotations de compensation et notamment par la création, en 2003, de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et son intégration dans la dotation forfaitaire en 2004. De plus, la réforme de la dotation de base de la DGF a introduit le critère de population comme élément de répartition, ce qui mécaniquement a favorisé les grandes villes et réduit d'autant la performance de la péréquation.

Selon MM. Guy Gilbert et Alain Guengant, il est possible de pousser l'analyse plus loin. Ils constatent qu'entre 1994 et 2006, comme l'illustre le graphique suivant, le système de péréquation a eu des effets **péréquateurs** pour **71 % des communes**, représentant 73 % de la population communale. Pour **21 %** des communes, on constate des effets **sur-péréquateurs**, c'est-à-dire favorisant au-delà des objectifs de péréquation fixés les communes concernées. Enfin pour **8 % des communes**, il a eu des conséquences **contre-péréquatrices**, ce qui signifie qu'il a aggravé les inégalités pesant déjà sur ces territoires.

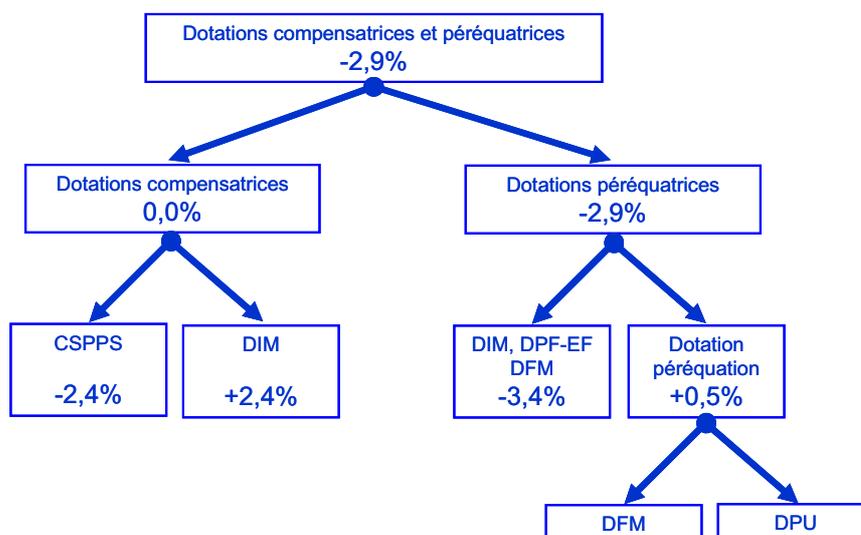
### Les différents effets de la péréquation sur les communes



Source : présentation de M. Guy Gilbert, professeur, lors de la table ronde sur la péréquation.

L'analyse est similaire pour les **départements**, la **performance des dotations de péréquation passant de 50,6 % à 47,7 % entre 2001 et 2006**, comme le montre le graphique suivant.

### Performance péréquatrice des dotations entre départements de 50,6 % en 2001 à 47,7 % en 2006



Source : présentation de M. Guy Gilbert, professeur, lors de la table ronde sur la péréquation.

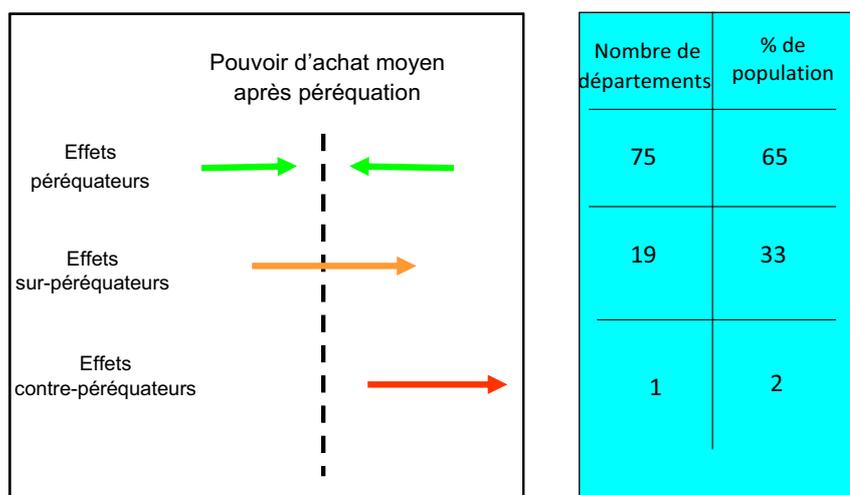
La diminution de 2,9 points de la performance péréquatrice des dotations départementales entre 2001 et 2006 s'explique par la modification importante des périmètres opérée sur la période, et notamment l'intégration de la dotation « impôts ménage » dans les composantes forfaitaires de la DGF départementale. En revanche, on observe, au cours de la même période, une légère hausse des dotations péréquatrices (+ 0,5 %), en raison de l'augmentation conjointe de la dotation de fonctionnement minimale et de la dotation de péréquation urbaine.

Si la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale confirment leur capacité de réduction des inégalités de pouvoir d'achat

entre les départements, on constate toutefois un certain recul du pouvoir péréquateur de l'ensemble des dotations, en raison de **l'intégration d'une part substantielle de la dotation générale de décentralisation dans la dotation globale de fonctionnement en 2004** et de **l'augmentation en volume des compensations fiscales**.

Le système de péréquation verticale appliqué aux départements trouve sa limite : il s'applique correctement à 75 départements ne représentant que 65 % de la population totale. Il est contre-péréquateur pour un département, soit 2 % de la population totale. Enfin, il aggrave les inégalités en étant sur-péréquateur dans 19 départements, avantageant ainsi 33 % de la population totale, comme le montre le graphique suivant.

#### Les différents effets de la péréquation sur les départements

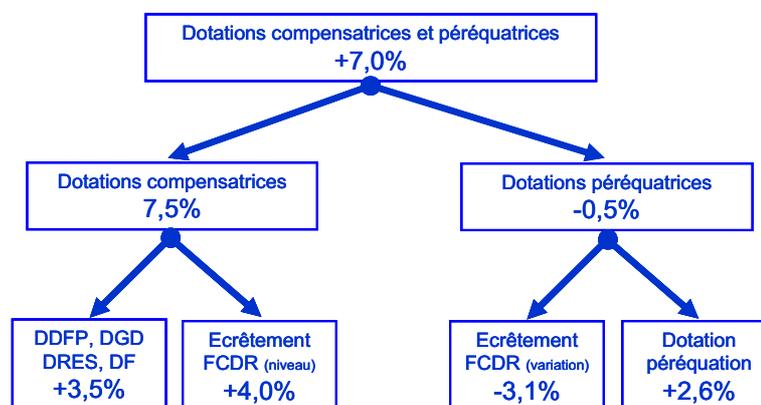


Source : présentation de M. Guy Gilbert, professeur, lors de la table ronde sur la péréquation.

#### d) L'exception régionale : le maintien de la performance de la péréquation verticale à cet échelon territorial

Les régions, en revanche, ont bénéficié d'une **performance positive de leurs dotations de péréquation**, celle-ci passant de **38,2 % en 2001 à 45,2 % en 2006**, comme le montre le graphique suivant. Cette croissance s'explique par la très forte croissance de leurs dotations de compensation, créées en 2004.

#### Performance péréquatrice des dotations entre régions de 38,2 % en 2001 à 45,2 % en 2006

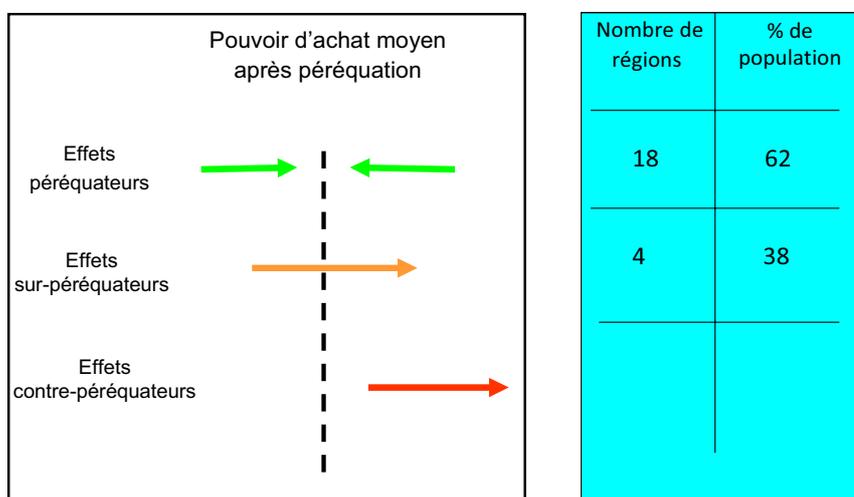


Source : présentation de M. Guy Gilbert, professeur, lors de la table ronde sur la péréquation.

La hausse de la performance des dotations des régions montre le rôle dominant de l'ensemble des dotations compensatrices (39,6 % en niveau) et un rôle plus modéré des dotations de péréquation (+ 5,6 %). Il est difficile d'expliquer les sources d'évolution, en raison des modifications importantes des périmètres des dotations (notamment l'intégration de l'écrêtement du fonds de correction des déséquilibres régionaux dans la partie forfaitaire de la DGF régionale), survenues entre 2001 et 2006.

De même, on note que les effets contre-péréquateurs relevés au niveau communal et départemental n'existent pas au niveau régional. Les concours financiers de l'Etat en faveur des régions ont ainsi des effets péréquateurs pour 18 d'entre elles, regroupant 62 % de la population totale. Une distorsion existe toutefois, pour 4 régions, représentant 38 % de la population totale : la politique péréquatrice est « trop favorable », et a fait plus que corriger les inégalités ; elle alloue des ressources à ces territoires au-delà des objectifs assignés.

#### Les différents effets de la péréquation sur les régions



Source : présentation de M. Guy Gilbert, professeur, lors de la table ronde sur la péréquation.

### 3. Le manque de lisibilité des dispositifs de péréquation verticale

#### a) Que penser des dotations de compensation au sein de la DGF ?

L'intensité péréquatrice des dotations de l'État est en léger recul. De nombreuses explications insistent essentiellement sur l'effet du **nombre** et sur l'importance **des dotations de compensation** au sein de la DGF.

Pour M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat, et M. Guy Gilbert, professeur, les **dotations de compensation auraient une vocation péréquatrice** dans la mesure où elles permettent de financer un besoin et où elles ont un effet d'égalisation des situations parfois supérieur à celui des dotations dites péréquatrices. Le tableau suivant présente la performance des différentes dotations de la DGF. Il apparaît que, bien que leur performance soit moindre que celle des dotations à vocation péréquatrice, les dotations de compensation ont, pour chaque niveau de collectivités territoriales, un niveau de performance qui ne doit pas être négligé.

En effet, pour les communes, l'indice de performance intrinsèque des dotations compensatrices est de 0,19, contre 0,43 pour les dotations péréquatrices. Le rapport est un peu supérieur à 2, montrant que les dotations de compensation ont un effet péréquateur une demi-fois moins importante seulement que les dotations de péréquation. L'analyse est quasiment identique pour les départements, avec un indice de performance intrinsèque de 0,16 pour les dotations compensatrices, et de 0,31 pour les dotations péréquatrices, soit le même rapport de 2. En revanche, pour les régions, l'indice de performance des dotations compensatrices est très bas : 0,09, soit un rapport de presque 8 par rapport à l'indice des dotations péréquatrices, qui s'élève à 0,71.

#### Performance intrinsèque des dotations de la DGF

Indicateur de performance intrinsèque	Communes	Départements	Régions
Dotations compensatrices	0,19	0,16	0,09
Dotations péréquatrices	0,43	0,31	0,71
dont dotation d'aménagement (DSU+DSR+DI)	0,41		
DNP	0,64		
FDPTP	0,46		
écrêtement	0,70		
versements	0,14		
FSRIF	0,47		
contribution	0,57		
versements	0,39		
DFM et DPU		0,31	
FCDR (2003)			0,64
contribution			0,63
versements			0,67
dotation de péréquation			0,71

Source : Présentation de M. Guy GILBERT, lors de la table ronde sur la péréquation organisée le 10 février 2010 au Sénat

Cette analyse pose, dans un cadre plus large, le débat sur la performance des dispositifs de péréquation. Elle soulève également la question de la vocation péréquatrice des dotations de compensation. Cette problématique est relativement complexe, puisqu'*a contrario* de l'analyse précédente, certains dispositifs de complément de garantie, semblables à des dotations de compensation, semblent avoir indirectement **accru les inégalités** entre les territoires en réduisant la part des dotations dédiée à la péréquation.

#### b) La composition de la DGF est-elle trop complexe ?

Le caractère composite de la DGF, qui se décline en une multitude de dotations ou de fractions de dotations, ne facilite pas la bonne identification des allocations explicitement péréquatrices et de leurs objectifs. Ceci explique, au moins partiellement, la baisse d'efficacité de la péréquation au sein de la DGF. Le tableau suivant présente la décomposition de la DGF, en grisé figurent les dotations à vocation péréquatrice.

### Décomposition de la dotation globale de fonctionnement

DGF des communes et de leurs groupements	Dotation forfaitaire des communes	Dotations de base (fonction de la population communale)
		Dotations superficielles (proportionnelles à la superficie communale)
		Compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle
		Complément de garantie
	Dotation d'aménagement (pour les communes)	Dotations de solidarité urbaine (DSU)
		Dotations de solidarité rurale (DSR)
		Dotations nationales de péréquation (DNP)
	Dotation d'aménagement (pour les groupements de communes)	Dotations de compensation
		Dotations d'intercommunalité
DGF des départements	Dotation forfaitaire des départements	Dotations de base
		Complément de garantie
	Dotations de compensation	
	Dotation de péréquation des départements	Dotations de péréquation urbaine
Dotations de fonctionnement minimal (DFM)		
DGF des régions	Dotations forfaitaires des régions	
	Dotations de péréquation des régions	

Source : Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

En fait, il semble que la complexité de la DGF ne soit qu'une des causes de sa moindre performance péréquatrice. Il apparaît que l'alimentation financière des dispositifs de péréquation n'est assurée, depuis 2007, que par une **ponction sur le complément de garantie** des communes, illustrant la difficulté du fonctionnement actuel de la DGF.

Construite sur un **modèle économique assis sur la croissance**, la DGF est contrainte dès que les conditions économiques se dégradent. En effet, c'est l'augmentation de la DGF, liée au taux de croissance du PIB, qui alimente la péréquation. Si le PIB stagne ou décroît, aucun mécanisme ne permettra réellement de pallier ce manque pour la péréquation, sauf, comme c'est le cas depuis deux ans, et dans une mesure contrainte, le complément de garantie qui est écrié de 2 % au profit des dotations péréquatrices que sont la DSU et la DSR.

#### La récente progression des dotations de péréquation au sein de la DGF

Le CFL a ainsi décidé, lors de sa réunion du 2 février 2010, que la DSU et la DSR progresseraient de **6 %** en 2010. Ainsi, la DSU qui a bénéficié d'un abondement exceptionnel de 70 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances pour 2010, s'élève en 2010 à **1,23 milliard d'euros** et la **DSR représente 800 millions d'euros**.

Par ailleurs, la DGF des départements s'élève à 12,8 milliards d'euros. Le CFL a choisi la **plus forte progression autorisée pour les dotations de péréquation départementale, soit 1,09 %**, soit une augmentation de **14,6 millions d'euros** pour atteindre un total de **1,35 milliard d'euros**. Quant à la DGF des régions, elle s'élève à 5,44 milliards d'euros, les **dotations de péréquation enregistrant une hausse de 3,67 %**.

Les dotations de péréquation sont en fait alimentées par **l'écart entre la croissance de la DGF et la part de cette évolution « consommée » par l'augmentation des dotations forfaitaires**. Autrement dit, la croissance de la péréquation apparaît comme un solde et, en période d'évolution contrainte de la DGF, elle revêt un **caractère proprement résiduel**.

La complexité de la composition de la DGF n'est donc qu'une cause seconde, après le rythme de croissance économique, de la réduction de la capacité de cette dotation à réduire les inégalités entre les collectivités territoriales.

Cette complexité de la DGF résulte d'ailleurs de l'évolution dans le temps de diverses dotations. On constate que toute réforme ou évolution du système fiscal s'est traduite par **la mise en place d'une dotation nouvelle de garantie**. Puisque **l'enveloppe de progression de la DGF est fermée**, cela réduit d'autant les possibilités de mettre en œuvre des mesures de péréquation.

Notons enfin que la portée des réformes visant à réviser les critères d'attribution des dotations, afin de concentrer les effets redistributeurs sur les collectivités territoriales les plus défavorisées, est souvent affaiblie par la nécessité de préserver un large consensus. C'est ainsi que, dans une majorité de cas, n'est conservé que **le plus petit dénominateur commun**, considéré comme acceptable par l'ensemble des collectivités territoriales, ce qui limite *de facto* la portée des mécanismes péréquateurs, comme l'ont souligné les professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert dans leur étude précitée. La volonté **de préserver le niveau de ressources de chaque collectivité territoriale aboutit à « ne réformer les dotations que pour la frange correspondant à leur accroissement »**. Autrement dit, un **nouvel « étage » réformé est ajouté à des dotations dont les masses antérieures sont « stratifiées »**.

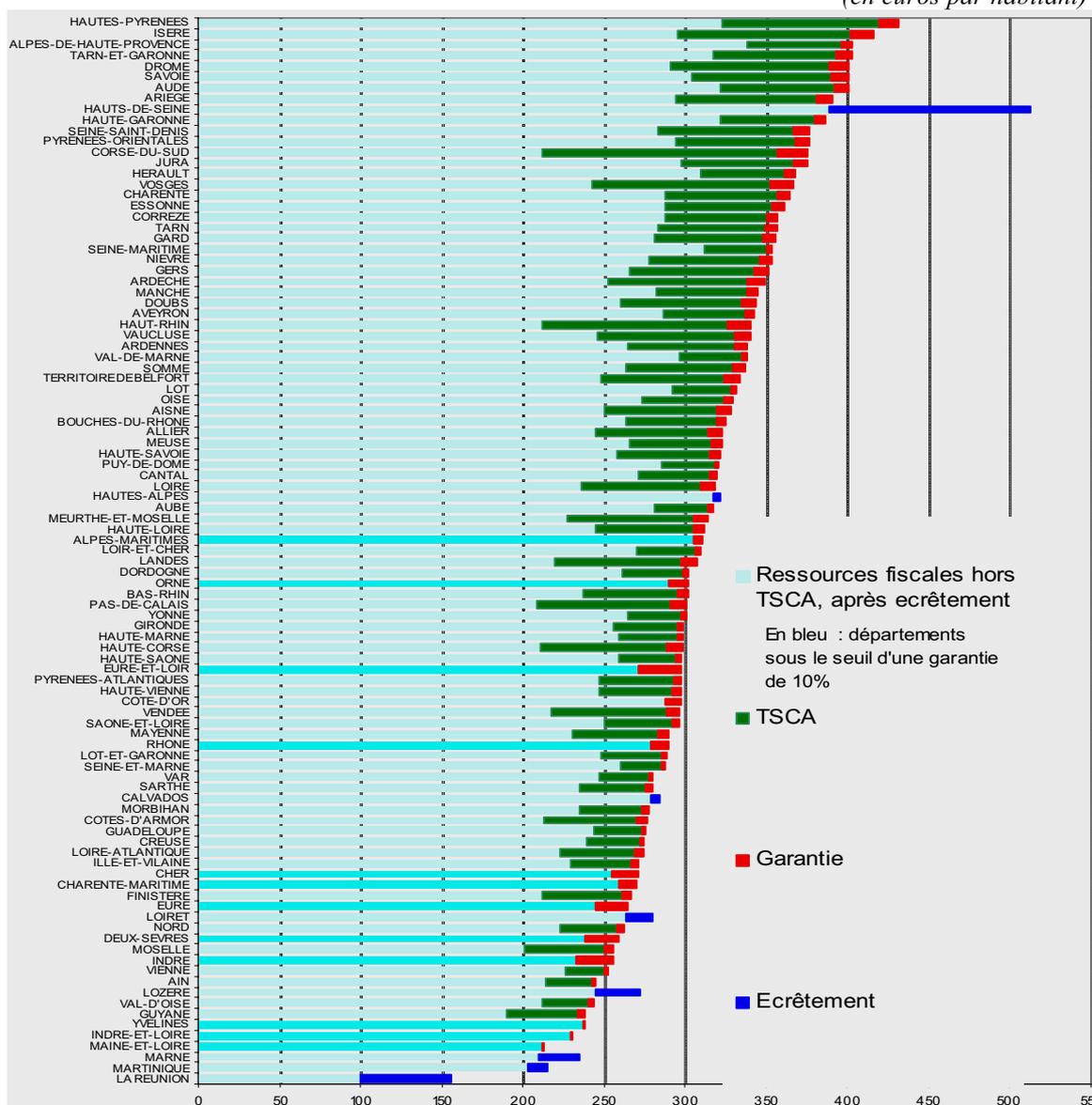
Ainsi, la mise en place d'une DGF élargie, réceptacle de dotations diverses n'ayant pas toutes une visée péréquatrice, d'une part, et d'un complément de garantie, part de la dotation forfaitaire, d'autre part, a **réduit les possibilités de péréquation**.

Citons encore l'exemple de la **taxe spéciale sur les conventions d'assurance** (TSCA) : la loi de finances pour 2010 attribue à ce titre 2,7 milliards d'euros aux départements, en compensation de la réforme de la taxe professionnelle. Comme le démontre le graphique suivant, présenté par le professeur Yves Fréville, lors de la table ronde du 10 février, précitée, cette ressource supplémentaire a été utilisée comme **mécanisme de compensation des effets de la suppression de la TP**. Le niveau de ressources est garanti, mais la possibilité de satisfaire les charges réelles des départements n'est en revanche pas prise en compte dans la répartition de la part de produit de la TSCA entre les départements.

Le dynamisme de cette nouvelle recette fiscale, utilisé comme dotation de compensation, avec un rythme de croissance annuel estimé à 4 % par an, rendra **très difficile la mise en œuvre d'une péréquation efficace** à défaut de **l'adosser elle aussi à une recette ou à une dotation à forte croissance annuelle**.

**Part de la TSCA dans les ressources fiscales départementales  
après la réforme de la taxe professionnelle (hors Ile-de-France)**

(en euros par habitant)



Source : présentation de M. Yves Fréville, lors de la table ronde sur la péréquation organisée le 10 février 2010 au Sénat

**B. UNE PÉREQUATION HORIZONTALE ENCORE TROP PEU DÉVELOPPÉE ?**

**1. La péréquation horizontale repose sur trois dispositifs principaux**

Trois dispositifs représentent des outils spécifiques à la péréquation horizontale entre collectivités territoriales. Les sommes consacrées à ce type de péréquation sont évaluées à environ **1,2 milliard d'euros** soit pratiquement 50 fois moins que pour la péréquation verticale.

a) *Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)*

L'article 15 de la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle, codifié à l'article 1648 A du code général des impôts (CGI), complété par le décret n° 88-988 du 17 octobre 1988 relatif au fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, a institué les **fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle (FDPTP)**.

Ils ont pour objet de répartir, dans chaque département, le produit de la **taxe professionnelle des grands établissements industriels** (centrales nucléaires, barrages, usines de production automobile, etc.), qualifiés « *d'établissements exceptionnels* », entre la commune d'implantation, les communes proches et les communes défavorisées du département. Les établissements « *exceptionnels* » sont ceux dont **les bases de taxe professionnelle par habitant dépassent deux fois la moyenne constatée au niveau national**. La fraction excédant cette moyenne est écrêtée et le montant de la taxe professionnelle correspondant versé à un fonds départemental.

D'autre part, l'abondement des fonds est **complété par un abondement des recettes fiscales de certains EPCI à taxe professionnelle unique** et, pour une partie plus restreinte, **par des attributions compensatrices** (compensation de la part salaire, compensation de l'abattement de 16%).

Ce sont au total **918 millions d'euros** qui ont été distribués par les FDPTP au titre de l'année 2007.

La gestion du FDPTP relève de la **compétence du conseil général** ou, le cas échéant, de celle d'une commission interdépartementale si les communes concernées se situent dans d'autres départements que celui de la commune d'implantation de l'établissement exceptionnel.

Sur la partie du fonds alimentée par **l'écêtement des bases communales de taxe professionnelle**, le conseil général prélève, par priorité, au profit des communes ou syndicats de communes bénéficiaires de ces ressources et à concurrence du montant de l'écêtement, les sommes qui leur sont nécessaires pour permettre le **remboursement des annuités d'emprunts contractés par eux avant le 1<sup>er</sup> juillet 1975**.

Le solde est ensuite réparti entre les communes dites concernées et les collectivités territoriales défavorisées, sans que l'une de ces catégories ne puisse se voir attribuer une part inférieure à 40 %.

La liste des **communes concernées** est arrêtée par le conseil général du département où est implanté l'établissement dont les bases sont écrêtées ou par la commission interdépartementale lorsque plusieurs départements sont concernés. Ces communes dites concernées sont les communes qui, situées à proximité de l'établissement exceptionnel écrêté, subissent un préjudice ou une charge. Conformément à l'article 4 du décret du 17 octobre 1988 précité, les communes concernées de droit sont celles dans lesquelles « sont domiciliés, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de l'écêtement, au moins dix salariés travaillant dans l'établissement et dans lesquelles ces salariés et leurs familles représentent au moins 1 % de la population totale de la commune ». Les deux conditions relatives au nombre de

salariés et à leur proportion dans la population de la commune d'implantation d'un établissement exceptionnel, tel que défini à l'article 1648 A du CGI, sont appréciées de manière cumulative. Sont également des communes **concernées de droit les communes d'implantation des barrages réservoirs et retenues** conçus et construits en vue de régulariser le débit des fleuves auprès desquels sont situés des établissements produisant de l'énergie en traitant des combustibles nucléaires, mais à l'exclusion des communes d'implantation des barrages réservoirs et retenues dont l'objet principal est la production d'énergie électrique.

Par ailleurs, bénéficient de la répartition des ressources du FDPTP les collectivités considérées comme **défavorisées**. Il s'agit des communes concernées à titre accessoire qui, situées à proximité de l'établissement, subissent de ce fait un préjudice ou une charge quelconque. Il appartient dans ce cas au **conseil général de définir les critères objectifs permettant de qualifier ces communes**.

Les ressources du FDPTP en provenance d'une **alimentation intercommunale** font l'objet de modalités spécifiques de répartition. En effet et avant toute répartition, le conseil général ou la commission interdépartementale effectue un **prélèvement prioritaire au profit de l'établissement public de coopération intercommunale** écrêté ou prélevé. Ce prélèvement prioritaire peut aller de 20 à 75 % en fonction de la nature et de l'historique du groupement.

Le solde des ressources est affecté en priorité au remboursement des annuités d'emprunts dans les mêmes conditions que celles décrites précédemment. Le solde des ressources est ensuite réparti par le conseil général ou la commission interdépartementale entre communes concernées et collectivités territoriales défavorisées.

La fonction redistributive des FDPTP pourrait être largement améliorée puisque l'on considère qu'ils **sont 3 à 4 fois moins péréquateurs** que le fonds de solidarité de la région Ile-de-France.

**Les fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles  
aux droits de mutation à titre onéreux**

Pour mémoire, on peut citer un autre dispositif de péréquation horizontale : celui des **fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits de mutation à titre onéreux**.

La taxe communale additionnelle aux droits de mutation est un impôt obligatoire, perçu soit au profit des communes de plus de 5.000 habitants et des stations classées comme stations touristiques au sens de l'article L. 133-13 du code de tourisme, soit, pour les communes de moins de 5.000 habitants et autres que celles susvisées, au profit d'un fonds de péréquation départemental. Les ressources du fonds sont ensuite réparties entre ces communes suivant un barème établi par le **conseil général** prenant en compte des critères fixés par la loi (importance de la population, effort fiscal et montant des dépenses d'équipement brut).

Le fonctionnement de ces fonds est codifié aux articles 1584 et 1595 *bis* du code général des impôts (CGI).

*b) Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF)*

L'article 14 de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991<sup>1</sup>, codifié aux articles L. 2531-12 à L. 2531-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT),

---

<sup>1</sup> Loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes

modifié par la loi n° 96-421 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'État aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales, a institué un **fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France** (FSRIF).

Le FSRIF a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Il assure une redistribution entre les communes de la région Ile-de-France par **prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées**. En 2008, 173 millions d'euros ont été distribués par le biais du FSRIF.

Le FSRIF est alimenté par **deux prélèvements** :

- au titre du premier prélèvement prévu par l'article L. 2531-13 (I) du code général des collectivités territoriales (CGCT), est contributrice toute commune dont le **potentiel financier par habitant est supérieur** d'au moins **25 % au potentiel financier moyen par habitant** de l'ensemble des communes de la région Ile-de-France pour l'année considérée<sup>1</sup>. Toutefois, les communes remplissant cette condition mais par ailleurs éligibles à la DSU ou au FSRIF sont déclarées non contributrices. Le premier prélèvement au titre du FSRIF **ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement** constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ;

- au titre du second prélèvement de l'article L. 2531-13 (II) du CGCT sont contributeurs : les communes dont les **bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à 3 fois la moyenne** des bases de TP par habitant constatée au niveau national, les EPCI ayant opté pour l'instauration d'une taxe professionnelle de zone (TPZ), dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à **3,5 fois la moyenne** des bases de TP par habitant constatée au niveau national et les EPCI de la région Ile-de-France faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du CGI, à savoir les communautés de communes et les communautés d'agglomération à taxe professionnelle unique (TPU), dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à **2,5 fois la moyenne** des bases de TP par habitant constatée au niveau national. Le montant du prélèvement est égal au produit du taux de taxe professionnelle en vigueur dans la commune<sup>2</sup> par 75 % des bases par habitant excédant le seuil précité, multiplié par la population totale de la commune ou de l'EPCI. Un plafond fixé à 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement est prévu pour les communes et EPCI dont le revenu par habitant est **inférieur à 90 %** du revenu moyen par habitant de la région Île-de-France. En outre, la contribution des communes, dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle sont **inférieures à 3 fois la moyenne** des bases de taxe professionnelle par habitant de la région Île-de-France, et celle

---

<sup>1</sup> L'assiette du prélèvement est constituée par le produit de la population DGF de l'année considérée de la commune par le montant du potentiel financier par habitant de la commune excédant le potentiel financier moyen de la région Île-de-France. A l'assiette ainsi définie, sont appliqués trois taux de prélèvement de respectivement 8, 9 et 10 % selon que le potentiel financier par habitant de la commune est égal ou supérieur à respectivement 1,25 ; 2 et 3 fois le potentiel financier moyen des communes de la région Île-de-France.

<sup>2</sup> Pour les EPCI à TPZ, c'est le taux de zone qui est retenu. Pour les EPCI à TPU, c'est le taux de TP en vigueur sur le territoire communautaire.

des EPCI, dont les bases sont inférieures à 2,5 fois cette même moyenne, sont **plafonnées** respectivement à hauteur de 1,1 fois le montant du premier prélèvement de la commune et à hauteur de 1,1 fois la somme des premiers prélèvements des communes membres. Par ailleurs, lorsque la commune ou l'EPCI fait l'objet d'un prélèvement au profit du FDPTP, sa contribution est **minorée** du montant de ce prélèvement constaté l'année précédente. Le second prélèvement est lui aussi plafonné, à hauteur de 10 % des dépenses réelles de fonctionnement des communes et EPCI constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, sont éligibles au FSRIF<sup>1</sup> :

- la première moitié (50 %) des **communes de 10.000 habitants et plus** de la région Île-de-France, classées par ordre décroissant de la valeur de leur indice synthétique de ressources et de charges, soit **125 communes** en 2009 ;

- les premiers 18 % des **communes de 5.000 à 9.999 habitants** de la région, classées de la même manière, soit **20 communes** en 2009.

#### L'indice synthétique de ressources et de charges

L'indice synthétique ci-dessus mentionné est prévu pour la DSU. La loi du 26 mars 1996, précitée, a transposé au FSRIF le mécanisme de l'indice synthétique de ressources et de charges existant pour la DSU.

Cet indice fait intervenir quatre critères :

- le potentiel financier par habitant de la commune à hauteur de 55 % ;
- la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune à hauteur de 15 % ;
- la proportion de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL) à hauteur de 20 % ;
- et le revenu par habitant à hauteur de 10 %.

Une **garantie de sortie** du dispositif, non renouvelable, a été mise en place par la loi du 26 mars 1996. Elle alloue aux communes rendues inéligibles au FSRIF par le jeu du classement en fonction de leur indice synthétique un **montant de garantie égal à 50 % de l'attribution perçue l'année précédente** au titre de l'éligibilité au FSRIF.

Une fois encore, il apparaît que les logiques de péréquation et de garantie des ressources se retrouvent étroitement imbriquées, au détriment des sommes allouées à la péréquation dans le cadre d'une enveloppe fermée.

#### *c) Le cas particulier de l'intercommunalité*

La solidarité financière entre les communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre se matérialise sous la forme de dotations, relevant d'une forme de péréquation horizontale entre elles.

---

<sup>1</sup> L'ensemble des communes éligibles bénéficie d'une attribution du FSRIF calculée selon la formule suivante :  $FSRIF = Pop \ DGF \times Indice \times EF \times VP$  (Pop DGF = population au sens de la DGF de la commune, Indice = indice synthétique de ressources et de charges, EF = effort fiscal de la commune, plafonné à 1,3 (autrement dit, la fraction de l'effort fiscal excédant 1,3 n'est pas prise en compte), VP = « valeur de point » de cette dotation, qui, en 2009, était égale à 24,81 pour les communes de 10.000 habitants et plus et à 22,09 pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants).

L'intercommunalité permet aux communes membres de bénéficier :

- d'un « **effet ressources** », par la spécialisation fiscale de chaque échelon et la solidarité financière entre les communes membres, grâce, notamment, à la **dotations de solidarité communautaire (DSC)** ;

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

En effet, une étude de l'Assemblée des districts et communautés de France (AdCF), réalisée en 2006 auprès de **communautés d'agglomération**, démontre que **83 %** d'entre elles avaient mis en place une **dotations de solidarité communautaire**, dont le produit était évalué à **546 millions d'euros, soit 30 euros par habitant**.

## **2. La nouvelle architecture des dispositifs de péréquation horizontale rend incertaine l'appréciation de leur performance péréquatrice**

La **suppression de la taxe professionnelle**, prévue par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, introduit un bouleversement dont il est nécessaire de mesurer les effets et les opportunités.

La taxe professionnelle est remplacée par la cotisation économique territoriale (CET), elle-même composée de deux nouvelles cotisations :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

### **La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**

La CVAE s'applique à la valeur ajoutée produite par l'entreprise. Elle est **théoriquement due par toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152.500 euros**.

L'abaissement du seuil d'assujettissement, à l'initiative du Sénat, de 500.000 euros, proposé par le gouvernement, à 152.500 euros, vise à renforcer le lien entre les entreprises et la collectivité territoriale. En effet, chaque collectivité territoriale percevra le produit correspondant à la valeur ajoutée des entreprises situées sur son territoire.

Le taux de la CVAE est fixé à 1,5 %. La valeur ajoutée taxable est plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires pour les entreprises de moins de 7,6 millions d'euros et à 85 % pour les autres.

En pratique, l'État prendra en charge tout ou partie de l'imposition des entreprises de moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires par un dispositif de dégrèvement :

- **pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 et 500 000 euros**, le dégrèvement sera total si bien qu'elles ne s'acquitteront pas de l'impôt ;

- **pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 000 et 50 millions d'euros**, le dégrèvement est partiel et dégressif : plus le chiffre d'affaires de l'entreprise approchera 50 millions d'euros, moins la fraction de l'impôt prise en charge par l'État au titre du dégrèvement sera importante.

Par conséquent, le nouveau système limite, pour les entreprises, le montant de la cotisation sur la valeur ajoutée à hauteur de **11,5 milliards d'euros**, tandis que les collectivités territoriales percevront **15,3 milliards d'euros** au titre de cette cotisation, la différence étant prise en charge par l'État sous la forme de dégrèvements.

Pour permettre aux collectivités territoriales de bénéficier d'un niveau de ressources équivalent à celui dont elles bénéficiaient avant la réforme, la loi de finances pour 2010 prévoit le maintien des FDPTP et du FSRIF en 2010, la mise

en place de nouveaux dispositifs de péréquation ainsi que trois rendez-vous législatifs destinés à affiner les dispositifs ainsi créés.

*a) Le maintien des FDPTP et du FSRIF pour 2010 et la mise en place de nouveaux dispositifs de péréquation à partir de 2011*

La loi de finances pour 2010 précitée garantit le maintien des FDPTP pour 2010, à titre conservatoire. Les communes se verront donc reverser en 2010 les mêmes sommes que celles perçues en 2009 et selon les règles applicables pour cette année.

**Ensuite, à partir de 2011**, une péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sera organisée au niveau régional et départemental. En effet, le **quart de la CVAE** perçue par les régions et les départements sera mis en péréquation respectivement dans deux fonds, un au profit des régions, un au profit des départements.

La répartition sera effectuée pour les **régions** en fonction de trois critères : la population ; l'effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle ; et la superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre d'une part, le nombre d'habitants de la région et d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions.

Pour les **départements**, la répartition du fonds est fonction de trois critères : la population ; le nombre de bénéficiaires de minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie ; et la longueur de la voirie départementale.

**Enfin, à partir de 2011**, et en complément de ce système, il est prévu de mettre en place un **système de péréquation pour les départements**, fondé sur **l'écart du potentiel fiscal entre départements** et alimenté par une **partie de la dynamique de la croissance de la CVAE** calculée sur la base des constatations de l'année précédente. Un système équivalent sera créé **pour les régions**.

S'agissant du FSRIF, à partir de 2011, les modalités de son fonctionnement seront transformées pour prendre en compte l'impact de la modification de la notion de potentiel financier et de la suppression de la taxe professionnelle sur les versements du fonds. Les modalités plus précises de réforme du FSRIF seront définies dans le contexte des rendez-vous législatifs, évoqués ci-après.

Enfin, il est prévu **la mise en place d'un fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** à partir de 2011.

Un conseil général sera **contributeur** à ce nouveau fonds dès lors que le produit par habitant des DMTO du département sera supérieur au produit moyen par habitant des DMTO de l'ensemble des départements. Les ressources de ce fonds seront réparties, chaque année, entre les départements dont le potentiel financier par habitant sera inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, au prorata de l'écart avec ladite moyenne.

*b) Les effets péréquateurs de ces fonds demeurent encore incertains*

Selon M. Yves Fréville, le remplacement de la taxe professionnelle par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pourrait reproduire les mêmes inégalités.

Rappelons que la répartition de la taxe professionnelle sur les territoires était inégale, 5 % des communes concentraient environ 80 % des bases de taxe professionnelle. Or, le mécanisme de remplacement de la taxe professionnelle prévoit de garantir le niveau de ressources équivalent à celui d'avant la réforme prévue par la loi de finances pour 2010, pour chaque collectivité territoriale. Le maintien du niveau actuel des ressources des collectivités territoriales sera ainsi assuré, à partir de 2011, par le **fonds national de garantie individuelle des ressources** (FNGIR). Ce mécanisme de compensation « neutralisera » en 2011 les impacts de la réforme : les territoires qui disposeront de ressources fiscales supplémentaires par rapport à la situation *ex ante* seront écrêtés à due concurrence au profit de ceux dont les produits fiscaux seront inférieurs à leur ancienne taxe professionnelle.

Certaines analyses conduisent à penser que la création de la CVAE ne va pas simplement reconduire les inégalités, mais pourrait les aggraver. Ainsi, lors de la table ronde sur la péréquation du 10 février 2010, M. Yves Fréville, ancien sénateur, membre du Conseil national de l'information statistique, a observé que le remplacement de la taxe professionnelle par la CVAE ne **réduirait pas les écarts de ressources** entre collectivités territoriales, et créerait même de nouvelles inégalités. De plus, il a noté que ce nouvel impôt réduisait les ressources des communes hébergeant des industries dont la valeur ajoutée comprend une forte composante foncière, en faveur des communes comptant sur leur territoire des activités du secteur tertiaire.

Le graphique sur la page suivante présente les gains ou les pertes de ressources pour les départements, après redistribution du quart « péréquisiteur » de CVAE, prévue par les dispositions de la loi de finances pour 2010.

Sont ainsi mis en évidence les gains et les pertes de CVAE, par rapport aux ressources des départements en l'absence de péréquation. Ainsi, il apparaît que les départements des Hauts-de-Seine et de Paris<sup>1</sup> seront les deux principaux contributeurs au fonds départemental de péréquation de la CVAE, tandis que le département de la Creuse en sera le principal bénéficiaire. On constate par conséquent une répartition très inégale de la valeur ajoutée sur le territoire et une inégalité du produit de la CVAE qui en est issu.

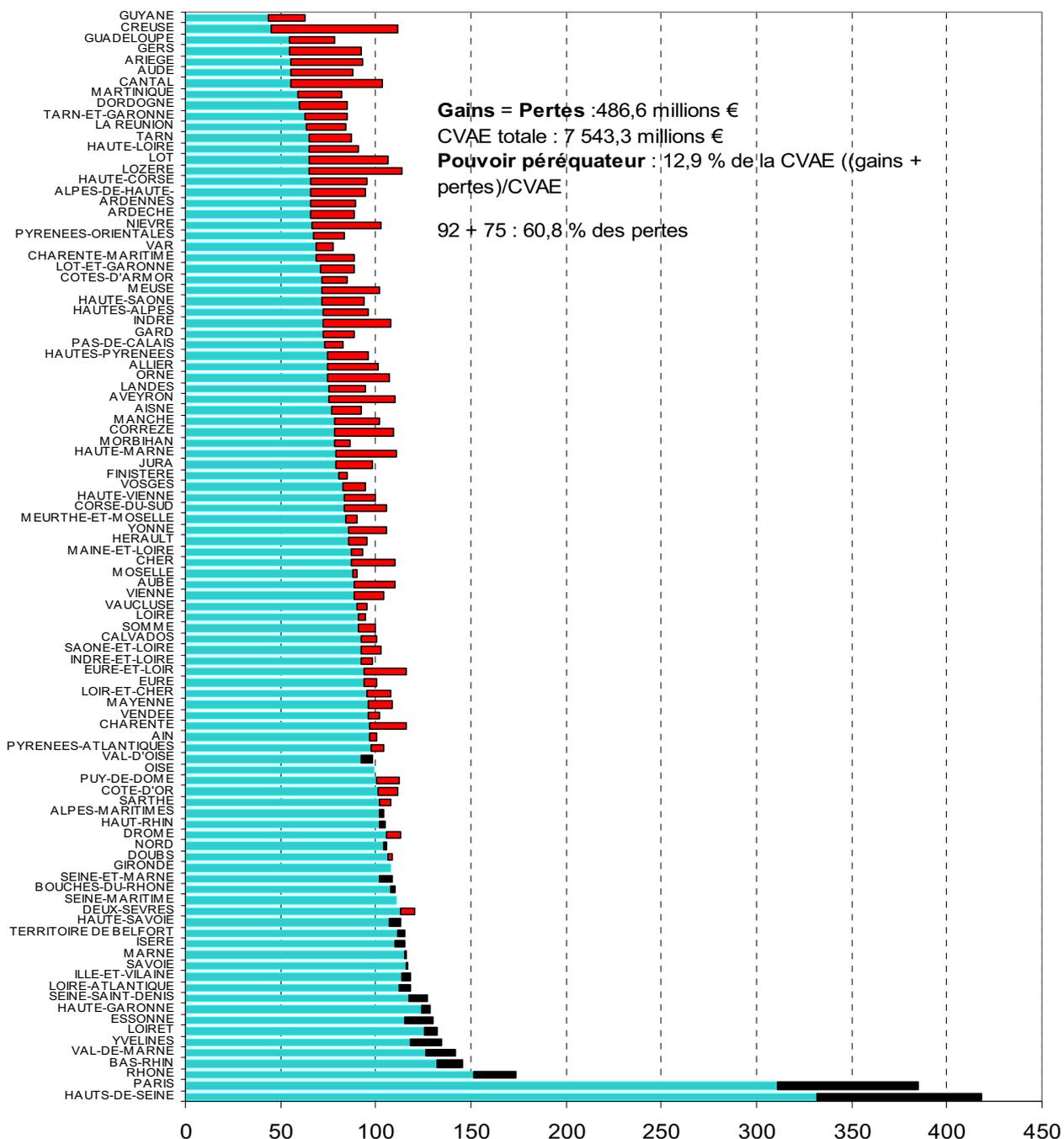
Par ailleurs, force est de constater que la réforme de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET) pourrait renforcer les inégalités de situation entre collectivités territoriales de même niveau.

---

<sup>1</sup> La CVAE de Paris est la somme de la CVAE de Paris en tant que département avec celle de Paris en tant que commune.

**Péréquation départementale : gain (en rouge) ou perte (en noir)  
par habitant par rapport à l'absence de péréquation**

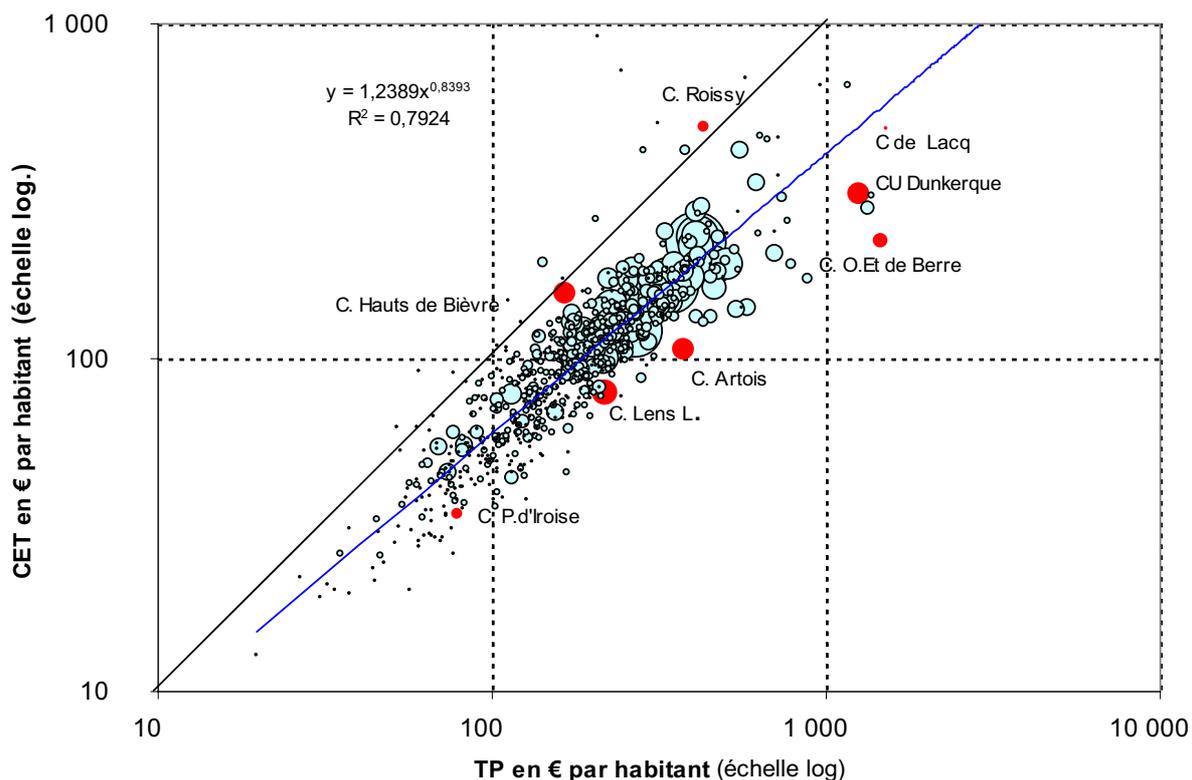
(montant de cvae en € par habitant)



Source : présentation de M. Yves Fréville, lors de la table ronde sur la péréquation organisée le 10 février 2010 au Sénat

Le graphique suivant présente, pour les EPCI, la dispersion du produit de la taxe professionnelle par habitant ainsi que celui de la CET par habitant, en tenant compte des simulations actuellement existantes et mises à disposition par les services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. On constate une dispersion prononcée des ressources issues de la taxe professionnelle comme de la CET entre les EPCI, avec une légère inflexion pour la nouvelle imposition, traduisant ainsi une baisse timide des inégalités en la matière.

**La dispersion du produit de la TP et de la CET des EPCI**



Source : présentation de M. Yves Fréville, lors de la table ronde sur la péréquation organisée le 10 février 2010 au Sénat

Par ailleurs, selon les services du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, la mise en place des nouveaux dispositifs de péréquation nécessiterait environ deux années pour étalonner les instruments permettant d'en mesurer les effets. Autrement dit, le bilan du système de péréquation issu de la loi de finances pour 2010 ne serait pas disponible avant 2013, voire 2014.

### *c) Un paysage législatif en devenir*

Le Parlement a adopté le principe de trois rendez-vous législatifs, prévus entre **juin 2010 et fin 2012**, afin de réajuster les dispositions votées en loi de finances en fonction de la réforme des collectivités territoriales et de la nouvelle répartition des compétences.

**Avant le 1<sup>er</sup> juin 2010**, le gouvernement devra transmettre au Parlement un rapport présentant, par catégorie de collectivités territoriales, des **simulations**

**détaillées** des recettes ainsi qu'une estimation de leur variation à court, moyen et long termes, en application de la réforme des finances locales.

Au vu de ce rapport, et **avant le 31 juillet 2010**, une loi précisera et adaptera le dispositif de **répartition des ressources** des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre et mettra en place des **mécanismes de péréquation** fondés sur les écarts de potentiel financier et de charges entre les collectivités territoriales.

**Avant le 31 décembre 2011**, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2012, un **nouveau rapport** devra être transmis au Parlement par le gouvernement, présentant, entre autres, les recettes perçues par chaque catégorie de collectivités territoriales, ainsi que l'évolution des prélèvements locaux sur les entreprises et les ménages. Dans les deux mois qui suivront la remise de ce rapport, un **nouveau projet de loi** proposera la reconduction ou la modification du dispositif de **répartition des ressources** des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre.

Enfin, dans les **six mois** qui suivront la promulgation de la loi relative à la répartition des compétences des collectivités, visée à l'article 35 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, le gouvernement transmettra au Parlement un **rapport** précisant les évolutions des ressources des collectivités territoriales rendues nécessaires par les modifications de leurs compétences. Dans les deux mois qui suivront la remise de ce rapport, un **projet de loi** proposera la reconduction ou la modification du dispositif de répartition des ressources entre collectivités territoriales ainsi qu'une **réforme de la DGF destinée à conforter sa vocation péréquatrice**.

Rappelons que l'article 35 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales fixe un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi de réforme des collectivités territoriales, pour qu'une nouvelle loi précise la répartition des compétences entre les régions et les départements, ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements entre les collectivités territoriales.



## II. ANALYSE DES PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE PÉRÉQUATION RÉNOVÉE

### A. QUELS OBJECTIFS POUR LA PÉRÉQUATION DE DEMAIN ?

Force est de constater qu'il n'existe pas de définition claire des objectifs de la péréquation, et qu'une politique renouvelée de péréquation ne peut être définie sans qu'un effort de clarification des objectifs ne soit accompli.

#### 1. Garantir un niveau de ressources suffisant pour financer les dépenses obligatoires correspondant aux besoins des citoyens ?

La péréquation doit-elle tendre à garantir un **niveau de ressources suffisant pour financer des dépenses obligatoires**, ou un peu plus largement pour financer les **besoins des citoyens** ?

Privilégier cet objectif nécessite de définir le concept de « dépenses obligatoires ».

En effet, cette notion regroupe classiquement l'ensemble des dépenses attribuées par la loi à un niveau de collectivité territoriale. Leur non exécution donne lieu à l'inscription de ces dépenses dans les budgets des collectivités territoriales concernées, par le représentant de l'Etat. Or, de nombreuses dépenses non recensées comme « obligatoires » par le législateur ont acquis, aux yeux des administrés, le **caractère de service essentiel** (citons à titre d'exemple la police municipale).

Toutefois, il est assez difficile de bâtir une politique de péréquation sur la notion de « besoins des citoyens » tant elle est **floue** et tant elle varie d'un territoire à un autre. Il apparaît difficile de présenter une définition uniforme de ce concept. On observe en effet que les demandes des citoyens sont différentes selon le territoire et ses caractéristiques économiques, mais aussi selon l'appartenance socioprofessionnelle des citoyens qui n'apprécient pas uniformément le besoin de biens publics.

A cela s'ajoute que la notion de besoin ne peut pas s'apprécier par la mesure des **charges budgétaires**, puisque ces dernières ne reflètent pas forcément le niveau de besoins d'une population à couvrir. Une étude de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)<sup>1</sup> a montré que le montant de l'aide sociale à l'enfance varie de « *un à cinq selon les départements* ». Mais cette différence « *ne s'explique pas par les différences de besoins de la population* ». Il ressort de cette étude que le bénéfice de ressources élevées conduit une collectivité territoriale à assumer des dépenses nouvelles, ne répondant pas à une demande des citoyens. Autrement dit, un accroissement de ressources peut entraîner une hausse des dépenses ne correspondant pas à une augmentation réelle des charges de la collectivité.

---

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

Les besoins des citoyens nécessitent également de calculer le coût des services correspondant. Or, là encore, ce calcul apparaît difficilement réalisable dans la mesure où il dépend fortement des **spécificités du territoire** en question. Par exemple, les frais de réalisation d'une route sont très différents selon la topologie des zones concernées.

La définition d'une politique de péréquation par la prise en compte de critères relatifs aux charges assumées par les collectivités territoriales pose donc d'importants **problèmes méthodologiques**.

## **2. Garantir à un territoire les conditions économiques de son développement ?**

Le choix d'un tel objectif conduirait à un bouleversement fondamental de la philosophie actuelle des dispositifs de péréquation, dans la mesure où il implique de **passer d'une logique « de stock » à une logique « de flux »**.

En effet, dès lors qu'une collectivité territoriale bénéficierait d'une croissance économique suffisante pour faire face à ses dépenses obligatoires et à la mise en œuvre des projets définis par ses élus, elle perdrait automatiquement le bénéfice de ces dotations. Autrement dit, toute dotation de péréquation ne devrait plus être considérée comme un acquis, mais uniquement comme un outil destiné à atteindre un niveau de développement économique donné. Autrement dit, il s'agirait d'une **aide économique transitoire et non pérenne**.

Si cet objectif est intéressant (la question méritant de se poser de savoir s'il faut considérer une dotation de péréquation comme un acquis), il soulève des interrogations au regard de la répartition des compétences entre collectivités territoriales. Toutes ont-elles des compétences portant sur le développement économique de leur territoire ? Est-il souhaitable que la clause de compétence générale soit attribuée dans ce domaine ? Un tel choix n'aurait-il pas des effets contre-productifs ? Si la volonté de **responsabilisation** des acteurs locaux qui transparait dans cet objectif est louable et doit être favorisée, elle ne paraît pas simple à décliner en termes de compétence des collectivités territoriales. La réflexion devrait donc être poussée plus avant dans le cadre de l'examen du projet de loi portant répartition des compétences entre collectivités territoriales.

## **3. Garantir le niveau actuel de ressources des collectivités territoriales ?**

Privilégier comme objectif principal de la péréquation le maintien du niveau actuel de ressources des collectivités territoriales comporte le risque de **figer, dans le temps, les inégalités actuelles**. Vos rapporteurs notent d'ailleurs que les différences de niveau de dotation, à situation apparemment égale, entre collectivités territoriales d'une même strate sont difficilement acceptables. Ceci semble être **une voie de réflexion à explorer** pour rénover la péréquation.

Par ailleurs, cet objectif de maintien des ressources à leur niveau actuel sous-tend l'idée selon laquelle toute collectivité territoriale qui bénéficierait d'une croissance positive de ses ressources fiscales, du fait de la mise en œuvre d'une

politique économique dynamique, pourrait voir le fruit de ses efforts écrêté. Or, la péréquation ne doit pas **pénaliser les territoires dynamiques** et une réflexion devra nécessairement conduire à réfléchir au **niveau optimal de péréquation**.

#### **4. Réduire les inégalités entre collectivités territoriales ?**

L'objectif prioritaire des dispositifs actuels de péréquation vise à réduire les inégalités financières entre collectivités territoriales d'un même niveau.

Or, force est de constater que le renforcement financier des dotations de péréquation depuis 1998 n'a pas permis une réduction suffisante des inégalités. Il s'avère même qu'elles ont progressé pour les communes et les départements depuis 2001.

Si cet objectif de réduction des inégalités doit être maintenu, il importe de trouver **comment corriger les effets pervers** des mécanismes de péréquation existants qui ont conduit à la **contre performance** des politiques menées. Dans ce cadre, il semble qu'une **réflexion sur les critères de répartition des dotations de péréquation** devra être conduite comme vous le proposerez vos rapporteurs.

#### ***B. QUEL EST LE MONTANT OPTIMAL DE PÉRÉQUATION ?***

La suppression de la taxe professionnelle, son remplacement par la contribution économique territoriale et la mise en place de nouveaux fonds visant à répartir, entre collectivités territoriales, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, sont l'occasion de réformer l'ensemble des dispositifs de péréquation, afin de **renforcer leur performance et leur lisibilité**, aussi bien pour les citoyens que pour les élus locaux.

Dans ce cadre, il est nécessaire d'aborder la question du **niveau optimal** d'un dispositif de péréquation. Bien que cette question ne soit généralement pas abordée par les études portant sur la performance des politiques péréquatrices, elle apparaît pourtant essentielle, dans la mesure où elle invite à réfléchir aux limites à ne pas dépasser pour mettre en œuvre un dispositif de péréquation efficace. S'interroger sur le niveau optimal d'une politique péréquatrice revient à fixer un niveau minimal et maximal, en-deçà et au-delà desquels la péréquation s'avèrerait inefficace.

La péréquation vise à pallier les handicaps de certains territoires pour leur permettre de disposer des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques locales, d'où la nécessité de trouver le **seuil minimal** à partir duquel une politique péréquatrice est **efficace** pour les collectivités territoriales bénéficiaires.

Mais il est tout aussi nécessaire de fixer un **seuil « maximal »** de péréquation. En effet, le bénéfice d'un niveau élevé de dotations de péréquation peut aussi conduire à des **effets pervers**. Il peut dissuader les collectivités territoriales bénéficiaires de mettre en place des politiques publiques dynamiques visant à rattraper leur retard économique vis-à-vis de celles qui sont mieux loties financièrement, et les installer ainsi dans une position d'assistantat. Par ailleurs, les collectivités territoriales contributrices aux différents dispositifs peuvent, en

revanche, renoncer à poursuivre une politique de développement économique, puisque la croissance de leurs ressources fiscales serait « sanctionnée » par un écrêtement au profit des collectivités territoriales bénéficiaires. Autrement dit, fixer un niveau optimal de péréquation revient à s'interroger sur l'existence d'une « courbe de Laffer<sup>1</sup> de la péréquation » au sein de laquelle toute politique de péréquation produirait des effets positifs et vertueux.

Pour juger du caractère optimal d'un système de péréquation, il convient d'abord de définir des objectifs clairs et lisibles, acceptés par l'ensemble des acteurs, collectivités bénéficiaires et contributrices, accompagnés de moyens budgétaires suffisants, destinés à les atteindre. Or, le choix d'un objectif de péréquation est une décision relevant du champ politique qui devra être débattu à l'occasion des clauses de rendez-vous.

Il est important de faire preuve de réalisme et de prudence dans ce domaine dans l'attente des simulations que le gouvernement doit remettre au Parlement le 1<sup>er</sup> juin 2010. Celles-ci reposeront d'ailleurs sur des hypothèses macro-économiques issues de choix politiques.

Sous ces réserves méthodologiques, vos rapporteurs ont fait le choix de limiter leur réflexion sur le niveau optimal de la péréquation réalisée dans le cadre de la CVAE, mise en place par la loi de finances pour 2010, en la considérant comme une donnée désormais incontournable.

Suite à l'adoption d'un amendement du gouvernement lors de la commission mixte paritaire du 18 décembre 2009, l'article 78 de la loi de finances pour 2010 prévoit la création de fonds de péréquation de la CVAE pour les départements et les régions, présentés précédemment. Vos rapporteurs souhaitent soumettre à la sagesse du Sénat une **proposition tendant à porter à 33 % la part péréquatrice du produit de la CVAE**, contre 25 % actuellement. Cette proposition est fondamentalement novatrice car elle vise à **développer une péréquation fiscale en lieu et place de dotations budgétaires et de concours financiers de l'État**.

En revanche, les critères de répartition entre départements et entre régions, adoptés par la loi de finances pour 2010, pour le quart de CVAE paraissent pertinents sous réserve de l'évaluation à venir. Les critères de répartition sont présentés dans le tableau suivant, la pondération de chaque critère étant **d'un tiers**.

---

<sup>1</sup> La courbe de Laffer est une modélisation économique, développée par l'économiste américain Arthur Laffer, chef de file de l'école de l'offre, basée sur l'idée que la relation positive entre croissance du taux d'imposition et croissance des recettes de l'État s'inverse lorsque le taux d'imposition devient trop élevé.

**Critères de répartition de la part péréquatrice de la CVAE**

<b>Départements</b>	<b>Régions</b>
<b>Population</b>	
Nombre de bénéficiaires de minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	Effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle
Longueur de la voirie départementale	Superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, le nombre d'habitants de la région et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions

***C. SUR LA BASE DE QUELS CRITÈRES LA PÉRÉQUATION DOIT-ELLE ÊTRE RÉNOVÉE ?***

Le critère du **potentiel fiscal** existe depuis la mise en place de la DGF en 1979 et intervient dans la répartition de toutes les dotations de péréquation existantes.

**Potentiel fiscal et potentiel financier**

Selon les dispositions des articles L. 2334-4, L. 3334-6, L. 3334-6-1 et L 4332-8 du CGCT, le **potentiel fiscal** d'une collectivité territoriale est obtenu en appliquant aux bases d'imposition des quatre taxes directes locales\* les taux moyens nationaux d'imposition à chacune de ces taxes. Les bases utilisées sont les bases majorées des bases exonérées sur décisions des collectivités territoriales. Depuis 1999\*\*, s'ajoute la compensation versée au titre de la suppression de la part salaires des bases de taxe professionnelle. Le montant ainsi obtenu correspond au montant que percevrait une collectivité territoriale si elle appliquait les taux moyens nationaux à des bases non exonérées à la suite des choix locaux. Autrement dit, il permet d'appréhender la **richesse potentielle des collectivités territoriales**.

Le potentiel fiscal est un élément du **potentiel financier**.

Ce dernier, défini aux mêmes articles du CGCT que le potentiel fiscal, est égal au potentiel fiscal, **majoré de la dotation forfaitaire** (et, le cas échéant, de la dotation de compensation) perçue par une collectivité territoriale l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, qui figure déjà dans le potentiel fiscal) et, pour les départements, de la moyenne sur cinq ans des droits de mutation à titre onéreux.

*\*Taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe foncière sur le foncier bâti et taxe foncière sur le foncier non bâti*

*\*\*Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999*

Le potentiel fiscal est mis à mal par la suppression de la taxe professionnelle, d'une part, et par le développement des nouvelles dotations de compensation liées à cette suppression, d'autre part. De nombreuses pistes de réforme sont examinées. Le potentiel financier notamment pourrait remplacer le potentiel fiscal. Toutefois, un tel choix nécessite de s'interroger sur le **périmètre à retenir**, à savoir l'inclusion ou non des dotations de compensation, comme par exemple les sommes allouées au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), ce qui reviendrait à prendre en compte dans la péréquation des dotations budgétaires de l'État et à les considérer comme des produits fiscaux.

Un des critères central de répartition de la péréquation devant donc être redéfini, l'occasion se présente d'une réflexion plus large sur les critères de redistribution des ressources entre collectivités territoriales. Vos rapporteurs ont

choisi d'attirer l'attention sur deux critères destinés à rendre les dispositifs de péréquation plus efficaces : le critère de revenu global des habitants et le critère de population.

S'agissant du **critère de revenu global des habitants**, on retiendra le système de péréquation de ressources mis en place en Allemagne et présenté par M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat, lors de la table ronde sur la péréquation du 10 février 2010. Le dispositif allemand s'appuie, entre autres, sur un reversement de 42 % du produit de l'impôt sur le revenu aux Länder, les sommes correspondantes étant réparties entre eux en fonction de leur richesse respective. Vos rapporteurs jugent pertinente la prise en compte du revenu par habitant dans la mesure où elle a permis, dans les pays européens utilisant cette notion comme critère de répartition de la péréquation, une **forte égalisation des ressources** des collectivités territoriales.

Il convient néanmoins de savoir quel périmètre doit être retenu pour définir le critère de revenu. Vos rapporteurs estiment que **l'assiette fiscale** la plus pertinente, permettant de prendre en compte la quasi-globalité des ressources des contribuables, est celle de la **contribution sociale généralisée** (CSG). Ils recommandent de ne pas retenir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), compte-tenu des trop nombreuses exonérations prévues qui fausseraient l'évaluation des richesses des territoires.

#### L'assiette de la contribution sociale généralisée

Selon les dispositions des articles L. 136-1 à L. 136-9 du code de la Sécurité sociale, de la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale, et de l'article 72 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, la CSG est assise sur le **montant brut des rémunérations, indemnités, allocations, primes y compris les avantages en nature ou en espèce versés au salarié en contrepartie ou à l'occasion du travail**.

Entrent également dans l'assiette de la CSG **les indemnités journalières** de Sécurité sociale versées dans les cas de maladie, maternité ou paternité, accidents du travail et maladies professionnelles, les contributions patronales de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire\*, les **indemnités de licenciement** ou de mise à la retraite, les **abondements** versés par l'entreprise au titre du plan d'épargne entreprise ou pour la souscription d'actions de sociétés, **l'allocation parentale** versée par l'employeur aux salariés en congé parental d'éducation ou travaillant à temps partiel pour élever leur enfant, ou encore les **indemnités** allouées aux mandataires sociaux et dirigeants à l'occasion de la cessation de leur fonction, en totalité en cas de cessation volontaire, pour la fraction imposable dans le cas contraire.

*\*A l'exception de celles destinées à financer les régimes de retraite à affiliation légalement obligatoire et les régimes de retraite à prestations définies.*

S'agissant du **critère de population**, de nombreuses études montrent le lien entre l'accroissement des charges des collectivités territoriales et l'évolution démographique. Ceci s'explique par la **distorsion** d'attribution de certaines dotations de la DGF en faveur des communautés urbaines, mais aussi en faveur des petites communes isolées, d'une part, et par le **décalage entre la croissance démographique et sa prise en compte dans le calcul des dotations de la DGF basée sur la population**, d'autre part.

Cependant, les **nouvelles procédures de recensement**, issues de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, visent, à travers un recensement annuel, à mieux prendre en compte l'augmentation ou la baisse de population afin de **mettre fin à ce décalage**.

### Les nouvelles procédures de recensement

Depuis 2009, existe un dispositif de recensement de la population permettant d'actualiser tous les ans la population à prendre en compte dans le calcul des dotations de l'État, conformément aux dispositions de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Cette procédure renouvelée de recensement repose, pour les communes de moins de 10.000 habitants, sur une enquête exhaustive à raison d'un cinquième des communes chaque année. Cette méthode permet ainsi de fournir régulièrement une population légale actualisée ainsi qu'une description statistique du territoire. Les populations légales issues des nouvelles procédures de recensement ont ainsi été authentifiées, pour la première fois, par le décret n° 2008-1477 du 30 décembre 2008 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Pour des raisons d'égalité de traitement entre les communes, la population légale de toutes les communes est calculée par référence à l'année du milieu du cycle 2004-2008, c'est-à-dire l'année 2006. La population prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) 2009 est donc celle arrêtée au 1er janvier 2006 ; celle qui sera utilisée pour le calcul de la DGF pour 2010 fera ensuite référence à l'année 2007, etc.

On note encore que le critère de population doit être considéré avec prudence : les études économétriques réalisées par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi démontrent que le critère d'augmentation des charges des départements n'est ni la dépense sociale, comme on pourrait s'y attendre, ni la croissance démographique, mais la part dans la population des personnes de plus de 60 ans.

Le critère de population s'apprécierait donc différemment selon le niveau de collectivités territoriales concernées. Vos rapporteurs connaissent quelques divergences sur cette question.

Pour l'un la péréquation devrait être à l'avenir davantage liée à la population et à son évolution. Il estime que ce critère permet une allocation juste des dotations, et conduit à réduire la distinction parfois trop caricaturale, à son sens, entre les territoires ruraux et les territoires urbains qui s'applique dans de nombreux mécanismes de répartition des concours financiers de l'Etat. Il apparaît en effet, bien souvent que, si les critères actuels de répartition des dotations étaient pondérés par la population, leur efficacité péréquatrice serait plus importante, comme l'ont démontré MM. Dominique Hoorens, Guy Gilbert, et Yves Fréville lors de la table ronde sur la péréquation du 10 février 2010.

Il estime qu'en ce qui concerne les départements ruraux en déprise démographique, la question concernant le service public et la santé est prépondérante et relève d'autres mesures, de même que celle primordiale du désenclavement, y compris numérique pour lequel des dotations spécifiques d'aménagement du territoire doivent être priorisées.

Pour l'autre la péréquation doit avoir un effet non seulement sur les populations, mais aussi sur les territoires. Il considère que la prise en compte de ce critère ne doit **pas conduire à aggraver la situation des territoires à faible densité**, ou dont les résultats économiques et financiers sont inférieurs à la moyenne de la strate à laquelle ils appartiennent. Il recommande donc de pondérer ce critère de population afin qu'il puisse prendre en compte la situation démographique et sociale réelle des collectivités territoriales. Il conviendrait notamment d'évaluer le nombre de bénéficiaires de minima sociaux, la part des personnes dépendantes au sein de la population de la collectivité concernée, ainsi que la part des personnes âgées dans la structure démographique du territoire.

#### ***D. QUEL EST LE NIVEAU TERRITORIAL PERTINENT DE PÉRÉQUATION ?***

Le potentiel fiscal, on l'a vu, est profondément **remis en cause** par la suppression de la taxe professionnelle. Si l'affaiblissement du potentiel fiscal pose des difficultés en dégradant un des critères principaux de répartition des crédits alloués à la péréquation, il amène aussi à s'interroger sur **la possibilité de continuer à traiter la péréquation au niveau communal**.

En effet, depuis la mise en œuvre de l'intercommunalité, le potentiel fiscal n'a **plus de lien aussi étroit et juste avec le territoire communal**. Lorsqu'une nouvelle entreprise s'installe sur le territoire d'une commune membre d'un EPCI, les bases communales sont accrues, ainsi que son potentiel fiscal. Pour autant, cela ne correspond plus automatiquement à une augmentation de ses ressources puisque, dans une grande majorité des cas, l'EPCI est à taxe professionnelle unique, et que le produit de la taxe professionnelle lui revient.

La réforme de la taxe professionnelle risque de compliquer les choses : la mise en place de la CET et de la CVAE conduira certainement à modifier la localisation des richesses, sans la rendre beaucoup plus pertinente. Il semble en particulier que le nouvel impôt va réduire les ressources des communes hébergeant des industries dont la valeur ajoutée comprend une forte composante foncière, en faveur des communes comptant sur leur territoire des activités du secteur tertiaire.

Dans ce contexte, vos rapporteurs sont favorables à la **territorialisation de la DGF**. Lorsque les conseils communautaires des EPCI seront élus au suffrage universel direct, il sera possible et logique de réaliser une **péréquation au niveau intercommunal**. La DGF serait alors allouée en fonction de la richesse de l'EPCI concerné et de celle de ses communes membres, puis elle serait utilisée au sein de l'EPCI. Un équilibre basé sur la bonne appréhension des conditions économiques et sociales locales devrait alors être trouvé entre l'EPCI et ses communes membres.

La péréquation verticale serait sans doute plus efficace si elle était **assise sur une base territoriale un peu élargie**, et si elle était épurée de **certaines distorsions**. Il paraît sans doute anachronique, alors que les conditions de croissance économique sont encore aussi fragiles, d'utiliser des concours financiers pour allouer une dotation de péréquation à une commune défavorisée membre d'une intercommunalité qui serait dans une situation plus favorable que la moyenne des EPCI de sa strate. La solidarité intercommunale devrait pouvoir s'exercer pleinement.

Vos rapporteurs attirent l'attention sur le fait qu'une telle réforme ne peut être envisagée qu'à **deux conditions** :

- la réforme de la péréquation verticale doit être **coordonnée** avec une réforme de la **péréquation horizontale**. Il ne semble pas logique de choisir d'agir dans le cadre intercommunal pour répartir les dotations budgétaires, et d'agir dans le cadre communal pour allouer des crédits issus de fonds de péréquation horizontaux. Des logiques différentes, des critères différents pourraient aboutir à

des effets contradictoires, vidant plus ou moins largement de leur substance les efforts entrepris au niveau national et au niveau local ;

- une telle réforme ne doit pas conduire par dogmatisme à ignorer le cas des communes qui ne seraient pas en EPCI, ou qui seraient dans des **situations extrêmes ou si particulières** qu'elles nécessiteraient une attention spécifique, même si la commune concernée était membre d'une intercommunalité. Vos rapporteurs sont très conscients que chaque système souffre des exceptions et qu'il est indispensable de toujours prévoir une **marge de manœuvre**, à l'image de celle qu'ouvriraient le **fonds d'action locale**.

#### ***E. FAUT-IL ALLER DU LISSAGE DES DOTATIONS À UNE DOTATION GLOBALE DE PÉRÉQUATION ?***

Vos rapporteurs ont constaté que les **écarts de répartition de la DGF** sont très largement le fruit de l'histoire, plus que le résultat de situations économiques ou sociales différentes. Ils observent que ces inégalités de traitement entre deux collectivités territoriales, qui semblent souvent en tous points similaires, ne paraissent plus justifiées, puisque les raisons même de leur existence sont oubliées des acteurs locaux qui ne les comprennent plus et ne répond plus à la réalisation d'un objectif déterminé.

Ces écarts sont souvent issus de mécanisme de garantie ou de compensation qui se sont stratifiés. D'importants crédits sont ainsi figés au nom de situations historiques dépassées : la surtaxe sur les eaux minérales ou la taxe locale pesant sur les cafés, hôtels et restaurants, ont disparu depuis plus d'un demi-siècle mais produisent encore des effets.

Au niveau des intercommunalités, l'un de vos rapporteurs a relevé que l'existence de **cinq régimes fiscaux différents** pour les groupements de communes (communautés de communes à fiscalité additionnelle, communautés de communes à TPU, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomérations nouvelles, communautés urbaines<sup>1</sup>) **accentue les inégalités de traitement** : le bénéficiaire ou non de certaines dotations est lié à la date de création du groupement de communes, et non à un objectif de diminution des inégalités de ressources.

De plus, vos rapporteurs ont démontré ci-dessus que le mode de réforme des dotations avait conduit à leur **stratification**. En effet, à chaque évolution des concours financiers, était créée un mécanisme de compensation, annulant, ou quasiment, les effets négatifs de la réforme en cours, c'est-à-dire, les diminutions de recettes. Si cette logique de préservation des ressources des collectivités territoriales a pu avoir un sens, on remarque qu'elle a conduit à fixer puis pérenniser des niveaux de dotation très différents, pour des situations apparemment très proches.

---

<sup>1</sup> La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prévoyait un dispositif différent pour les communautés urbaines créées avant cette loi, qui bénéficiaient du régime de fiscalité additionnelle, et celles qui ont été créées après cette loi, bénéficiant d'un régime fiscal à TPU. Le régime de la TPU est de plein droit, pour les communautés urbaines, depuis le 1er janvier 2002, sauf délibération contraire d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes intéressées, aux communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999.

Vos rapporteurs recommandent donc le **lissage de ces écarts de dotations ainsi qu'une harmonisation des dispositifs fiscaux au niveau des EPCI de même strate**. Ils souhaitent **favoriser la logique de péréquation plutôt que la logique de compensation des situations historiques**.

Cependant, une telle réforme aura des effets importants sur les finances des collectivités territoriales, elle doit donc être réalisée très progressivement, de façon à être aussi « neutre » que possible. Étendue sur une dizaine d'années, elle ne devrait pas entraîner de réduction de dotation de plus de 1,5 à 2 % par an (soit le niveau d'écrêtement du complément de garantie retenu depuis deux ans par le CFL).

Le **principe de « sortie en sifflet »**, c'est-à-dire de réduction progressive des dotations de compensation ou des compléments de garantie, devrait devenir un **fondement intangible de la répartition des dotations**. En effet, il n'est possible de dégager des marges de manœuvre permettant de mener à bien une politique de péréquation efficace dans un contexte économique contraint que si les situations existantes ne sont pas figées.

Vos rapporteurs se demandent si la **globalisation des dotations de péréquation** ne devrait pas être envisagée. Ils y sont favorables pour plusieurs raisons :

- une telle réforme **améliorerait la lisibilité** de la politique menée par l'Etat en faveur des collectivités territoriales. Des objectifs affichés, des critères simples et peu nombreux, correspondant à une dotation globale de péréquation distincte de la dotation globale de fonctionnement, auraient le mérite de favoriser la compréhension et l'adhésion des acteurs locaux ;

- l'évolution des composantes de la dotation globale de péréquation seraient sans doute facilitée. Il ne s'agirait pas de figer chaque dotation de péréquation et les « droits acquis » correspondant, comme c'est le cas actuellement, mais de proposer un niveau global de péréquation tenant compte des écarts de richesse. On peut considérer que si une **politique de péréquation est efficiente, elle doit s'éteindre**, une fois que les différences de situation sont corrigées (au niveau de l'objectif fixé), les crédits ainsi dégagés devant être réalloués à une nouvelle politique de péréquation. Or, on constate aujourd'hui qu'il n'est pas possible de supprimer une dotation de péréquation, soit qu'elle ait atteint son but, soit qu'elle ait démontré ses limites, voire son inefficacité. Il devient donc impossible de réaliser et de mettre en œuvre des choix politiques de péréquation ;

- enfin, la globalisation des dotations de péréquation pourrait avoir un effet de **responsabilisation des gestionnaires locaux**. Recevant une dotation globale de péréquation, il leur incomberait d'en déterminer l'allocation, et d'en assurer la performance. On éviterait l'effet de saupoudrage, sur chaque objectif particulier de chaque dotation de péréquation existante. Cette globalisation, proche du modèle de la nouvelle constitution financière de l'Etat, pourrait favoriser une meilleure efficacité des crédits alloués dans le cadre de la politique de péréquation.

## ANNEXE I - EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION

Le mardi 23 février 2010, sous la présidence de **M. Alain Lambert**, président, la délégation a procédé à l'**examen du rapport** de **MM. Jacques Mézard** et **Rémy Pointereau**, rapporteurs sur la péréquation.

**M. Alain Lambert, président**, a rappelé que la réunion de la semaine précédente avait été consacrée aux modes de scrutin et a annoncé que la présente séance abordait la question de la péréquation, considérant que l'une des forces de la délégation était la diversité des sujets qu'elle était susceptible d'examiner.

Il a précisé que la délégation pouvait et devait être ambitieuse dans le choix de ses sujets dès lors qu'elle intervenait en amont d'un débat législatif : en se montrant prospective, la délégation remplira sa mission d'informer le Sénat sans préjudice des compétences des commissions permanentes. Il a ajouté qu'il n'y avait ainsi aucune raison de principe pour qu'elle ne se saisisse pas d'un sujet qui lui semblerait digne d'examen.

Il a affirmé que la délégation pouvait aussi être ambitieuse dans ses méthodes de travail, qui n'étaient pas soumises aux mêmes contraintes (politiques, de temps, etc.) que les commissions permanentes : selon les cas, et notamment selon les demandes de ses membres, la délégation pourrait avoir un, deux, voire un groupe de rapporteurs ; selon les sujets et l'évolution de ses réflexions, elle pourrait consacrer une, deux, voire davantage de réunions à l'examen des rapports.

Il a cependant estimé que la délégation devait aussi, pour que ses travaux ne se télescopent pas avec ceux des commissions, faire montre de modération, variable selon les circonstances. Il a ainsi indiqué que les objectifs de la délégation seraient différents selon qu'aucun débat législatif ne serait annoncé ou, au contraire, qu'une commission permanente serait appelée à se prononcer à moyen terme sur le même sujet.

Il a rappelé que, en l'espèce, la commission des finances allait se prononcer sur la péréquation, comme l'avait annoncé son président, M. Jean Arthuis, lors de la table ronde du 10 février 2010, et comme l'y invitaient d'ailleurs les rendez-vous législatifs programmés par la dernière loi de finances. Il a rappelé qu'il fallait avoir à l'esprit cette considération lorsque le rapport de MM. Jacques Mézard et Remy Pointereau serait discuté.

**M. Jacques Mézard, rapporteur**, a d'abord observé que la péréquation, principe constitutionnel inscrit au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, était périodiquement débattue. Selon lui, cette récurrence souligne la difficulté de définir un système de péréquation efficace. Soulignant l'existence de besoins tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales, il a rappelé que les dispositifs de péréquation constituaient un instrument parmi d'autres de rééquilibrage et ne pouvaient à eux seuls remplacer une véritable politique de l'aménagement du territoire.

**M. Jacques Mézard, rapporteur**, a ensuite introduit son analyse des dispositifs de péréquation verticale, en soulignant leur croissance significative depuis 1998. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente près de 80 % des concours financiers versés par l'Etat aux collectivités territoriales et la majorité des dotations de péréquation verticale, s'élève à 41 milliards d'euros en 2009, contre 19 milliards d'euros en 2003. Cette évolution s'est traduite par une augmentation significative des crédits de la DGF consacrés à la péréquation, qui ont été multipliés par quatre depuis 1998.

En outre, **M. Jacques Mézard, rapporteur**, a estimé que la réforme de la DGF en 2004 et les orientations du comité des finances locales avaient favorisé cette croissance des dotations allouées à la péréquation. Il a néanmoins observé que cette augmentation avait été très différente selon les strates de collectivités territoriales et a relevé la modestie des montants des dotations de péréquation au regard de l'ensemble des ressources des collectivités, dont elles représentent environ 3 %.

S'agissant de l'efficacité des dispositifs de péréquation, **M. Jacques Mézard, rapporteur**, s'est appuyé sur les travaux des professeurs Guengant et Gilbert, soulignant le niveau élevé de leur caractère péréquateur pour chaque catégorie de collectivité. Cependant, il a observé un certain tassement de la performance de la péréquation aux niveaux communal et départemental au cours des dernières années.

S'agissant des communes, il a relevé que, entre 1994 et 2006, le système de péréquation avait eu des effets péréquateurs pour 71 % des communes, mais des effets sur-péréquateurs pour 21 % d'entre elles et des conséquences contre-péréquatrices dans 8 % des cas. Il a également observé que les grandes villes avaient été favorisées par l'introduction du critère de population comme élément de répartition, lors de la réforme de la dotation de base de la DGF

Au niveau départemental, **M. Jacques Mézard, rapporteur**, a constaté un certain recul du pouvoir péréquateur de l'ensemble des dotations, lié à l'intégration d'une part substantielle de la dotation générale de décentralisation (DGD) dans la DGF en 2004 et à l'augmentation en volume des compensations fiscales.

A contrario, il a indiqué que les régions bénéficiaient toujours d'une performance positive de leurs dotations de péréquation, celle-ci s'expliquant par une très forte croissance de leurs dotations de compensation créées en 2004.

Par ailleurs, il a regretté le manque de lisibilité et le trop grand nombre des dispositifs de péréquation verticale, les jugeant nuisibles à l'intensité péréquatrice des dotations de l'Etat. En revanche, il a estimé que les dotations de compensation avaient un effet d'égalisation des situations parfois supérieur à celui des dotations dites péréquatrices. A contrario, il a observé que le complément de garantie pouvait être indirectement contre-péréquateur en réduisant la part des dotations de péréquation.

Enfin, **M. Jacques Mézard, rapporteur**, a rappelé qu'étant construite sur un modèle économique assis sur la croissance, la DGF était contrainte dès que les conditions économiques se dégradaient. Ainsi, il a estimé que le rythme de la

croissance économique pouvait être un facteur de réduction de la capacité péréquatrice de la DGF, au même titre que sa complexité.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que, dans le cadre de ce rapport, son collègue Jacques Mézard et lui-même avaient procédé aux auditions de M. Yves Fréville, ancien sénateur, afin de disposer de précisions, suite à son intervention du 10 février 2010, lors de la table ronde sur la péréquation, ainsi que de MM. Jean-Christophe Moraud, sous-directeur « finances locales et action économique » à la direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, et de Eric Quérenet de Bréville, sous-directeur à la direction du budget au ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Il a relevé que ces différentes auditions avaient été très fructueuses et permettaient de soumettre aux membres de la délégation quelques pistes de réflexion.

Il a ensuite abordé le bilan des trois principaux dispositifs de péréquation horizontale, visant à répartir des ressources entre collectivités territoriales, pour des sommes évaluées à environ 1,2 milliard d'euros.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur**, a rappelé que le premier d'entre eux, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), mis en place en 1975, avait pour objet de répartir, dans chaque département, le produit de la taxe professionnelle des établissements industriels, tels que les centrales nucléaires ou les usines de production automobile, qualifiés « d'établissements exceptionnels ». Il a précisé que cette répartition s'opérait entre la commune d'implantation, les communes proches et les communes défavorisées du département. Il a noté que, en 2007, 918 millions d'euros avaient été distribués par les FDPTP à ce titre mais que la fonction redistributive des FDPTP devrait pouvoir être largement améliorée, puisque l'on considérait que ces fonds étaient trois à quatre fois moins péréquateurs que le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), le deuxième dispositif de péréquation horizontale.

Il a précisé que le FSRIF, mis en place en 1991, avait pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population, sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Il a indiqué que le FSRIF assurait une redistribution entre les communes de la région Ile-de-France par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées. Il a par ailleurs mentionné l'existence d'un mécanisme de sortie du dispositif du FSRIF, non renouvelable, mis en place par la loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat, aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales, précisant que ce dispositif allouait aux communes devenues inéligibles au FSRIF, par le jeu d'un classement fondé sur indice synthétique de ressources et de charges, un montant de garantie égal à 50 % de l'attribution perçue l'année précédente au montant de l'éligibilité au FSRIF.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur**, a ensuite observé que l'intercommunalité représentait le troisième mode de péréquation horizontale. Il a relevé que 83 % des communautés d'agglomération avaient mis en place une dotation de

solidarité communautaire, dont le produit était évalué à 546 millions d'euros, soit à 30 euros par habitant. Il a par ailleurs relevé des inégalités importantes des niveaux de DGF pour les groupements de communes, plus particulièrement pour les communautés de communes. Il a observé que ces différences de dotations s'expliquaient par des raisons historiques, avec la mise en place de régimes fiscaux différents selon la date de création, destinés à inciter les communes à se regrouper en intercommunalités. Il a précisé que la stratification de ces dispositifs était évaluée à 3 milliards d'euros et qu'il s'avérait nécessaire d'y mettre fin. Il a constaté que, en raison de l'absence d'agrégation des données, il n'était pas possible d'évaluer concrètement l'effet péréquateur de l'intercommunalité. Il a enfin ajouté que, selon les services des ministères du budget et de l'intérieur, une péréquation efficace était plus facile à mettre en place au niveau intercommunal qu'au niveau communal, marqué par l'existence de plus de 36 000 communes.

Il a ensuite constaté que la suppression de la taxe professionnelle introduisait un bouleversement dans la structure des finances locales dont il était nécessaire de mesurer les effets et les opportunités sur les dispositifs de péréquation. Il a illustré son propos en rappelant que la loi de finances pour 2010 garantissait le maintien des FDPTP pour 2010, à titre conservatoire : les communes se verraient donc reverser en 2010 les mêmes sommes qu'en 2009 et selon les règles applicables pour cette année-ci. Il a ajouté que, à partir de 2011, une péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) serait organisée aux niveaux régional et départemental, que le quart de la CVAE perçue par les régions et par les départements serait mis en péréquation respectivement dans deux fonds, un au profit des régions, un au profit des départements. Il a indiqué que la répartition du quart de CVAE entre départements et entre régions serait effectuée en fonction de trois critères :

- pour les départements : la population, le nombre de bénéficiaires de minima sociaux et de l'allocation personnalisée à l'autonomie, la longueur de voirie ;

- pour les régions : la population, l'effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et celui des stagiaires de la formation professionnelle et la superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, le nombre d'habitants de la région et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur**, a précisé que, en complément de ce système, il était prévu un dispositif de péréquation, fondé sur l'écart du potentiel fiscal entre département et entre régions, alimenté par une partie de la dynamique de la croissance de la CVAE, calculée sur la base des constatations de l'année précédente. Il a fait part de ses réserves sur la mise en place d'une péréquation efficace au niveau des départements qui se limiterait au seul critère de la population : il a estimé nécessaire de prendre en compte à la fois la part des personnes âgées de plus de 60 ans et celle des personnes dépendantes au sein de la population départementale. Il a évoqué la possibilité d'approfondir ce point dans le cadre d'une autre réflexion, qui pourrait par exemple être consacrée au cinquième risque.

S'agissant du FSRIF, à partir de 2011, il a indiqué que les modalités de son fonctionnement devraient être transformées pour prendre en compte l'impact de la

modification de la notion de potentiel financier et de la suppression de la TP sur les versements du fonds.

Enfin, il a précisé qu'un fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) était prévu par la loi de finances pour 2010 pour assurer le maintien du niveau actuel des ressources des collectivités territoriales. Il a expliqué que ce mécanisme de compensation « neutraliserait » en 2011 l'impact de la réforme, au regard de la péréquation, ce qui devrait avoir pour effet, si aucune correction n'était apportée, de fixer les inégalités entre collectivités territoriales à leur niveau actuel. Il a ainsi indiqué que la CVAE pourrait aggraver les inégalités financières, en créant de nouvelles inégalités par rapport aux ressources issues de la TP. Il a donné comme exemple la CVAE des communes, qui réduisait les ressources de celles hébergeant des industries dont la valeur ajoutée comprenait une forte composante foncière, en faveur des communes comptant sur leur territoire des activités du secteur tertiaire.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur**, a conclu que le contexte actuel invitait la délégation à préparer les trois rendez-vous législatifs, prévus par la loi de finances pour 2010, qui viseraient, entre juin 2010 et fin 2012, à réajuster les dispositions votées en loi de finances, en fonction de la réforme des collectivités territoriales, de la nouvelle répartition des compétences et des simulations actuellement réalisées par les services du ministère du budget sur les effets de la réforme de la TP. Il a par ailleurs proposé que le FNGIR devienne à terme un dispositif de péréquation horizontale.

**M. Jacques Mézard, rapporteur**, a constaté qu'il n'existait pas de définition claire des objectifs de la péréquation ; un effort de clarification est donc nécessaire afin de recenser les pistes envisageables pour rénover les dispositifs de péréquation qui reposent aujourd'hui sur des constructions empiriques.

Il s'est d'abord interrogé sur le fait de savoir si la péréquation devait garantir un niveau de ressources suffisant pour financer les dépenses obligatoires des collectivités territoriales ou, un peu plus largement, pour financer les besoins des citoyens. Il a souligné que cette approche en termes de ressources suffisantes soulevait plusieurs difficultés, la première d'entre elles étant d'apprécier la mesure des charges budgétaires, lesquelles ne reflètent pas forcément les besoins de la population. Il s'est ainsi référé à étude de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), selon laquelle le montant de l'aide sociale à l'enfance variait de 1 à 5 selon les départements, pour considérer qu'un accroissement de ressources pouvait entraîner une augmentation des dépenses ne correspondant pas à une augmentation réelle des charges de la collectivité.

Il a ensuite indiqué qu'une réflexion devait être menée pour déterminer si la péréquation avait pour objectif de garantir à un territoire les conditions de son développement. Il a rappelé qu'un tel choix conduisait à un bouleversement fondamental de la philosophie actuelle des dispositifs de péréquation, dans la mesure où il impliquait de passer d'une logique de stock à une logique de flux, puisque toute dotation de péréquation ne devait plus être considérée comme un acquis, mais uniquement comme un outil destiné à atteindre un niveau économique donné. Les dispositifs de péréquation agiraient alors comme une aide économique transitoire et non plus pérenne.

Il a précisé que le législateur devait également s'interroger sur l'opportunité de garantir le niveau actuel des ressources de toutes les collectivités territoriales. Il a estimé qu'un tel choix aurait pour effet de figer les inégalités entre collectivités territoriales d'une même strate, ce qui n'était pas plus souhaitable que de mettre en place des dispositifs qui pénaliseraient les territoires les plus dynamiques.

Par ailleurs, il a souligné combien il était difficile de se prononcer sur une réforme des dispositifs de péréquation sans connaître l'évolution de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

En tenant compte de ces contraintes, il a proposé de tracer les contours d'une réforme de la péréquation dont l'objectif prioritaire devait être de réduire les inégalités entre collectivités territoriales, d'autant que les inégalités s'étaient aggravées depuis 2001, mais aussi de corriger les effets pervers des mécanismes existants. Pour cela, il a estimé indispensable de définir de nouveaux critères de répartition des dotations de péréquation.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur**, a poursuivi en abordant la question du montant optimal d'un dispositif de péréquation. Il a précisé qu'il s'agissait de définir un seuil minimal à partir duquel une politique péréquatrice serait efficace pour les collectivités territoriales bénéficiaires mais également un seuil maximal évitant d'éventuels effets pervers, tels que, pour les collectivités bénéficiaires, une installation dans une position d'assistanat et, pour les collectivités contributrices, une désincitation au développement au-delà du seuil d'application des écrêtements qu'elles auraient à subir. Il a noté qu'il était difficile d'apporter une réponse précise à cette question, rappelant qu'il était important de faire preuve de réalisme et de prudence dans ce domaine, dans l'attente des simulations que le Gouvernement devait remettre au Parlement le 1<sup>er</sup> juin 2010. Il a déclaré, sous cette réserve, avoir fait le choix de limiter sa réflexion au niveau optimal de la péréquation réalisée dans le cadre de la CVAE, mise en place par la loi de finances pour 2010, en la considérant comme une donnée désormais incontournable. Il a proposé de porter, dès 2011, à 33 % la part péréquatrice du produit de la CVAE, contre 25 % actuellement. Il a jugé que cette proposition lui apparaissait fondamentalement novatrice car elle visait à développer une péréquation fondée sur des ressources fiscales en lieu et place de dotations budgétaires et de concours financiers de l'Etat.

Il a ensuite abordé la dernière piste de réflexion portant sur les critères sur lesquels devraient reposer les nouveaux dispositifs de péréquation. Il a observé que le potentiel fiscal intervenait aujourd'hui dans la répartition de toutes les dotations de péréquation existantes, relevant qu'il était mis à mal par la suppression de la taxe professionnelle, d'une part, et par le développement des nouvelles dotations de compensation liées à cette suppression, d'autre part. Il a affirmé qu'un des critères centraux de répartition de la péréquation devait donc être redéfini. Il a souhaité attirer l'attention sur deux critères destinés à rendre les dispositifs de péréquation plus efficaces.

S'agissant du critère de revenu global des habitants, **M. Rémy Pointereau, rapporteur**, a indiqué que la prise en compte de ce critère, dans de nombreux pays européens tels que l'Allemagne, avait permis une forte égalisation des ressources des collectivités territoriales. Il a estimé que la base fiscale la plus

pertinente, permettant de prendre en compte la quasi-globalité des ressources des contribuables, était celle de la contribution sociale généralisée (CSG), et non celle de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), compte-tenu des trop nombreuses exonérations prévues qui fausseraient l'évaluation des richesses des territoires.

Sur la question du critère de la population, il a souligné sa divergence avec M. Jacques Mézard, rapporteur, sur sa prise en compte comme élément fondamental de répartition des dotations de péréquation. Il a proposé de pondérer le critère de population par la prise en compte de la part des personnes âgées de plus de 60 ans du territoire, la part des personnes dépendantes et peut-être, dans une moindre mesure, le nombre des bénéficiaires de minima sociaux, afin de prendre en compte les spécificités sociales des territoires et de ne pas pénaliser ceux à faible densité.

Abordant la dernière piste de réflexion, **M. Jacques Mézard, rapporteur**, s'est interrogé sur la définition d'un niveau territorial pertinent pour la mise en œuvre des dispositifs de péréquation. Soulignant que la référence au potentiel fiscal était remise en cause par la suppression de la taxe professionnelle, il s'est interrogé sur la possibilité de continuer à traiter la péréquation au niveau communal. Par ailleurs, il a indiqué que les services de l'Etat avaient des difficultés méthodologiques majeures pour mesurer les effets des dispositifs de péréquation sur l'ensemble des 36 000 communes.

Il s'est prononcé en faveur d'une territorialisation de la dotation globale de fonctionnement, car l'approfondissement de l'intercommunalité pouvait, à terme, permettre de réaliser une péréquation au niveau intercommunal en fonction de la richesse de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et de ses communes membres.

Il a estimé que la péréquation verticale serait sans doute plus efficace si elle était assise sur une base territoriale un peu élargie.

Il a observé que l'ambition de la réforme devait favoriser une logique de péréquation entre collectivités territoriales plutôt qu'une cristallisation des situations acquises fondée sur la logique des situations historiques. Il a jugé qu'une telle réforme avait des effets importants sur les finances des collectivités territoriales et qu'elle devait donc être réalisée très progressivement.

Enfin, il s'est prononcé en faveur d'une globalisation des dotations de péréquation afin d'améliorer la lisibilité de la réforme.

**M. Alain Lambert, président**, s'est réjoui de l'approche « par pistes » des rapporteurs, saluant leur choix d'alimenter la réflexion de la commission des finances plutôt que celui de lui fournir une solution « clefs en main ».

Il a ensuite invité chaque membre de la délégation à se prononcer sur les cinq questions identifiées par les rapporteurs :

- quels objectifs pour la péréquation de demain ?

- quel montant optimal pour la péréquation ?
- quels critères pour une péréquation renouvelée ?
- quel niveau territorial de péréquation privilégier ?
- que penser de la création d'une dotation globale de péréquation ?

**M. Eric Doligé** s'est interrogé sur l'origine des inégalités financières entre territoires nécessitant la mise en œuvre d'une politique de péréquation, soulignant qu'elles pouvaient être de deux ordres. Tout d'abord, il a relevé qu'il pouvait s'agir de difficultés locales, liées aux spécificités économiques, géographiques ou sociales des territoires, et aux compétences des collectivités territoriales, rappelant l'exemple selon lequel le coût de la réalisation d'une route dépendait de la topographie des territoires. Il a ensuite abordé la deuxième source d'inégalités financières, à savoir le financement de charges, définies au niveau national, et sur lesquelles une collectivité territoriale ne disposait d'aucune maîtrise au niveau local. Il a constaté que, quelle que soit la source des inégalités financières entre collectivités territoriales, il était nécessaire d'abandonner les politiques de péréquation assises sur la définition d'un seuil d'éligibilité.

Il s'est ensuite interrogé sur la situation financière qui devait être prise en compte pour mettre en place une péréquation performante, à savoir la situation financière actuelle d'une collectivité territoriale ou sa situation future. Il a précisé que la prise en compte de la situation actuelle des finances d'une collectivité territoriale nécessitait l'évaluation de ses recettes et de ses dépenses, pour qu'elle puisse ensuite bénéficier d'une péréquation horizontale, accompagnée, le cas échéant, d'une péréquation verticale, afin de rééquilibrer son budget. Il a ensuite indiqué que la prise en compte de la situation financière future d'une collectivité territoriale nécessitait la création d'un nouveau dispositif de péréquation, qui permettrait d'anticiper les évolutions financières négatives, la situation actuelle devant être considérée comme une donnée de base.

**M. Eric Doligé** a enfin abordé la question de l'origine des ressources utilisées pour la péréquation. Il a proposé la création d'un fonds national de péréquation alimenté par des ressources nationales, considérant que le prélèvement sur les ressources des collectivités territoriales riches présentait plusieurs inconvénients, peu d'entre elles étant volontaires pour contribuer financièrement à un tel dispositif. Il a également souhaité une réflexion nationale sur la compensation des handicaps naturels et structurels d'une collectivité territoriale, avec la mise en place de critères précis destinés à apprécier les difficultés d'un territoire. Il a insisté sur l'idée selon laquelle la péréquation nationale de solidarité se heurtait à une limite, à savoir la prise en compte des situations financières passées au détriment des situations financières futures.

**M. Claude Belot** a rappelé le caractère récurrent du débat sur la péréquation. Il a estimé que les conditions économiques actuelles ne permettraient pas une amélioration de la performance de la péréquation, compte-tenu des faibles marges de manœuvre disponibles pour éviter une baisse des recettes des collectivités territoriales.

Il a rappelé le travail qu'il avait conduit sur la péréquation, avec M. Jean François-Poncet, au nom de la délégation sénatoriale pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Évoquant un déplacement de cette délégation au sein d'un conseil général pauvre d'une zone de montagne, il a observé que la « pauvreté » du département n'était qu'apparente et que les problèmes locaux étaient traités convenablement. Il en a déduit qu'il n'existait aucun lien entre la solidité de la structure financière d'une collectivité territoriale et son niveau de ressources. Il a par ailleurs observé que l'accroissement de ressources pouvait entraîner une hausse des dépenses d'une collectivité territoriale et de son endettement, ne correspondant pas pour autant à une augmentation réelle des charges de celle-ci ou à une demande des citoyens.

Puis **M. Claude Belot** a souligné le rôle indispensable du département comme « outil » de péréquation, mentionnant les aides de fonctionnement attribuées aux communes. Il a rappelé que la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales avait conclu que les conseils généraux disposaient des outils nécessaires de connaissance des communes, compte-tenu de leur proximité avec celles-ci, leur permettant ainsi de leur fournir l'aide financières dont elles ont besoin.

Il a par ailleurs observé l'existence de fortes contraintes financières sur les départements, en raison de la disparition de la taxe professionnelle et de l'augmentation de leurs dépenses en matière d'aide sociale. Il a également souligné la nécessité d'ajuster les compétences de chaque strate de collectivités territoriales. Enfin, il a estimé que, compte-tenu des risques financiers induits par les difficultés actuelles, le principe de bonne gestion d'une collectivité publique devait être renforcé, tout en rappelant la nécessité de définir un dispositif de péréquation efficace pour y faire face.

**M. Bruno Sido** a souscrit aux interventions précédentes selon lesquelles le département était le périmètre pertinent et efficace pour une péréquation en faveur des communes et de leurs groupements. Précisant que la péréquation renvoyait à la notion de « richesse relative » d'une collectivité territoriale, il a observé que la mise en place d'un dispositif péréquateur nécessitait la définition préalable de la notion de « richesse », afin de définir les collectivités territoriales contributrices et bénéficiaires d'un dispositif de péréquation, et avant la mise en œuvre d'une dotation nationale.

**M. Yves Daudigny** s'est demandé comment mesurer la richesse des communes, alors que la réforme de la taxe professionnelle rendait le critère de potentiel fiscal obsolète. Il a estimé que la péréquation devait pourtant prendre en compte la richesse objective des territoires concernés, soulignant qu'une collectivité territoriale pouvait avoir le sentiment d'être en difficulté alors que ses résultats économiques et financiers la plaçaient en réalité au sommet de la strate à laquelle elle appartient.

Il a relevé que certains souhaitaient que la péréquation ne s'exerce que sur les recettes supplémentaires et non sur la globalité de la situation existante. Il a souligné l'aspect limité qu'aurait une telle politique de réduction des inégalités. Enfin, il a noté que la péréquation devait être différente selon qu'elle concernait des dépenses « obligatoires », c'est-à-dire en l'occurrence, liées aux transferts de compétences sociales dans le cas des départements, ou des dépenses facultatives

basées sur les compétences dévolues à chaque collectivité territoriale. Il a observé que la réforme de la répartition des compétences entraînerait sans doute une nouvelle modification de la péréquation.

A son tour, **M. Alain Lambert, président**, a vu dans le département le niveau territorial le plus pertinent pour mettre en œuvre la péréquation, sous réserve que les relations financières entre les départements et l'Etat soient assainies dans le cadre de la péréquation verticale. Il a estimé difficile de réduire les ressources des collectivités territoriales, chacune prenant des engagements financiers à hauteur de ses ressources. Il a proposé de plafonner, en valeur, les ressources des collectivités territoriales les plus riches. Il a fait observer que l'approche de cette question sous l'angle non du volume de richesses, mais de la valeur, introduirait dans le raisonnement le niveau de l'inflation et les répercussions qu'il pourrait avoir sur la péréquation. Enfin, il a noté que l'assiette de la CSG pouvait constituer un meilleur indicateur de localisation de richesse que l'IRPP, mais il a mis en garde contre la tentation de faire du produit de cette contribution une ressource péréquatrice. Il a ensuite incité les rapporteurs à préciser leur position respective sur le critère de répartition des dotations de péréquation basé sur la population, apparu comme une source de divergences.

**M. Jacques Mézard, rapporteur**, a rappelé qu'il était élu d'un département enclavé et rural, et que pour autant il ne souhaitait pas remettre en cause le critère de population dans la répartition de la DGF. Il a estimé que l'accroissement des dotations de péréquation ne résoudrait pas les problèmes d'enclavement et d'isolement que connaissent les départements les plus pauvres. Il a observé que l'accroissement des dotations de péréquation n'avait pas foncièrement amélioré la situation, et que ces problèmes devaient être traités dans le cadre d'une politique volontariste d'aménagement du territoire.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur**, a indiqué que la répartition des dotations de péréquation en fonction du critère de population conduisait à ne pas traiter les difficultés des départements à faible densité de peuplement. Il a souhaité que le critère de population soit complété par des critères objectifs, notamment territoriaux, tels que l'enclavement du territoire, ses handicaps naturels, ou d'autres critères tels que l'âge de la population. Il a remarqué que la prise en compte des critères relatifs aux minima sociaux posait la question de la bonne gestion des territoires, certains départements réduisant le nombre des bénéficiaires de ces minima par leur bonne politique d'insertion. Il a appelé à la pondération du critère de population afin de ne pas aggraver la situation des territoires les plus fragiles.

**M. Yves Détraigne** s'est demandé comment trouver le bon système de péréquation. Il a admis la nécessité de parvenir à évaluer les niveaux de richesse des territoires pour que la péréquation puisse être efficace. Il a noté que des critères de territorialité et de charges pouvaient utilement être pris en compte. Il a souhaité attirer l'attention sur le fait que la situation des collectivités territoriales évolue, alors que la DGF est caractérisée par une forte inertie. Une évolution économique et démographique d'un territoire peut avoir pour conséquence de rendre obsolète, voire inéquitable, la répartition de la DGF. Il a cité un cas local caractérisé par un écart de 1,8 entre la DGF d'une commune et celle des communes de la même strate au sein

d'un même département. Il a prôné une certaine souplesse dans l'évolution de la DGF, grâce à l'examen annuel des différents critères.

**M. Jacques Mézard, rapporteur**, a jugé que le critère de bonne gestion devrait être pris en compte, car les efforts de gestion des collectivités territoriales pouvaient leur permettre de mieux répondre aux besoins de leur population. Il s'est demandé si l'allocation de dotations de péréquation par l'Etat ne devrait pas tenir compte de ces choix de gestion, sur la base de critères objectifs d'évaluation de la gestion locale.

**M. Eric Doligé** a rappelé que certaines communes connaissaient des situations spécifiques, générant des difficultés particulières, mais que sous réserve de ces quelques exceptions, les communes ne connaissaient pas, dans son département, de situation réelle de pauvreté. De même, l'échelon régional, avec toutes ses nuances, ne lui a pas semblé aujourd'hui en grande difficulté. Il a en revanche considéré que les départements connaissaient une situation très dégradée du fait de l'explosion des dépenses sociales et de la réduction de leurs recettes fiscales. Il a jugé que la strate départementale était fragilisée. Il a estimé que la péréquation ne permettrait sans doute pas de régler ces problèmes. Il a souhaité qu'une réflexion soit menée sur le financement des dépenses sociales pesant sur les finances départementales.

**M. Alain Lambert, président**, a rappelé que M. Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat, avait distingué les missions des départements autour de deux concepts : les dépenses pour un « compte d'Etat », qui recouvriraient les compétences du département définies par l'Etat, et les dépenses pour « compte propre », qui correspondraient aux missions propres du conseil général. Cette distinction permettrait de cantonner le problème de financement des prestations universelles d'aide sociale qui devait être réglé avec l'Etat plutôt que dans le cadre de la péréquation.

Enfin, il a indiqué que la délégation pourrait par ses travaux contribuer à la réflexion de la commission des finances qui se saisira au fond du sujet de la péréquation.