



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES**

**Inspection générale des finances
N° 2013-M-049-01**

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**Inspection générale de l'administration
N° 13-047/13-045/01**

RAPPORT

**ENJEUX ET RÉFORMES DE LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Établi par

Pierre BERGÈS
Inspecteur de l'administration

Adrienne BROTONS
Inspecteur des finances

Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspecteur général de l'administration

Eric GISSLER
Inspecteur général des finances

Alban HAUTIER
Inspecteur des finances

Jean-François JUÉRY
Inspecteur des finances

Matthieu OLIVIER
Inspecteur adjoint des finances

Patrick SUBRÉMON
Inspecteur général de l'administration

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA PEREQUATION FINANCIERE VISE A CORRIGER L'ABSENCE D'ADEQUATION SPONTANEE ENTRE LES RESSOURCES ET LES CHARGES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	3
1.1. Dans un contexte de décentralisation et d'accroissement des dépenses publiques locales, le débat sur les objectifs de la péréquation a été récemment relancé	3
1.2. Faute de définition précise de son objectif, l'ambition de la péréquation demeure incertaine	5
1.3. L'intensité de la péréquation doit continuer d'être renforcée	6
2. LE SYSTEME DE PEREQUATION PRESENTE D'IMPORTANTES FAIBLESSES STRUCTURELLES EN RAISON DE SA FAIBLE LISIBILITE ET DE CERTAINES INEFFICIENCES	7
2.1. La péréquation est pour l'essentiel composée de dispositifs verticaux, bénéficiant au bloc communal	7
2.2. La complexité croissante des dispositifs et des critères de répartition dégrade leur cohérence et leur lisibilité.....	9
2.2.1. <i>Construit sur une accumulation successive de dispositifs, le système français de péréquation manque de lisibilité</i>	<i>9</i>
2.2.2. <i>L'évaluation des dispositifs de péréquation gagnerait à être systématisée et devrait faire l'objet d'un suivi régulier par les pouvoirs publics</i>	<i>15</i>
2.3. Si les mécanismes de péréquation corrigent une part des écarts de richesse, leur efficacité pourrait être améliorée.....	17
2.3.1. <i>Les mécanismes de péréquation répondent globalement à leurs objectifs</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>Le caractère insuffisamment ciblé des composantes péréquatrices de la DGF limite l'efficacité des dotations de l'État dans la correction des inégalités</i>	<i>19</i>
2.3.3. <i>Les mécanismes de garantie atténuent l'efficacité de la péréquation.....</i>	<i>21</i>
2.3.4. <i>La péréquation horizontale reste d'une ampleur limitée.....</i>	<i>22</i>
3. LA BAISSÉ PROCHAINE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT APPELLE, A COURT TERME, UN RENFORCEMENT DE LA PEREQUATION ET, STRUCTURELLEMENT, UNE REFORTE GLOBALE DES DISPOSITIFS DE PEREQUATION A MOYEN TERME.....	24
3.1. Les marges de progression de la péréquation verticale étant limitées, le renforcement de la péréquation passe par une montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale	24
3.2. Le renforcement de la péréquation à partir des marges de manœuvre existantes doit permettre d'absorber la réduction des dotations de l'État tout en renforçant une juste répartition des ressources.....	26
3.2.1. <i>La baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à partir de 2014 gagnerait à être répartie de façon péréquatrice</i>	<i>26</i>
3.2.2. <i>Des marges de progression existent pour alimenter la péréquation horizontale et renforcer son efficacité.....</i>	<i>28</i>

3.3. À terme, l'État et les collectivités territoriales ne pourront pas faire l'économie de réformes plus structurelles de la dotation globale de fonctionnement et des dispositifs de péréquation.....	31
PIÈCE JOINTE : ÉCHÉANCIER PROPOSÉ.....	35
GLOSSAIRE.....	37

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 2 avril 2013, le Premier ministre a chargé l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration (IGA) (*cf. annexe IV*) :

- ◆ d'analyser et d'évaluer les mécanismes de péréquation existants ;
- ◆ de formuler des pistes d'évolution de ces mécanismes en tenant compte de la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics fixée, en 2014 puis de nouveau en 2015, à 1,5 Md€ de baisse des transferts financiers de l'État.

Pour conduire ses investigations, la mission a calqué son périmètre sur celui figurant dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2013¹, qui présente l'essentiel du dispositif de péréquation. Ce périmètre est d'ailleurs le même que celui du groupe de travail du comité des finances locales (CFL) sur la péréquation, dont les travaux sont par ailleurs suivis par la mission. Il possède l'avantage d'intégrer dans le champ de l'étude les principaux concours de l'État contribuant à la péréquation verticale ainsi que les fonds de péréquation horizontale.

Compte tenu des délais assignés à la mission, ses travaux ont été resserrés afin de répondre aux interrogations suivantes :

- ◆ alors que la progression des dotations péréquatrices de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est régulière, ont-elles atteint leur objectif péréquateur ?
- ◆ sur quelles bases peut-on améliorer le système français de péréquation ? En particulier : les péréquations verticales et horizontales sont-elles complémentaires ? Est-il possible d'améliorer l'efficacité de ces dispositifs globalement et/ou individuellement ?
- ◆ comment poursuivre la progression de la péréquation en 2013 et les années suivantes alors que les dotations financières de l'État seront, *in fine*, réduites de 3 Md€ en 2015 ?
- ◆ peut-on, à partir de cette analyse, rendre plus lisible et simplifier l'architecture de la péréquation ?

* *

Ce rapport présente les principaux enjeux transversaux de la péréquation financière entre les collectivités territoriales. Il montre que si l'objectif constitutionnel de péréquation financière est partiellement atteint, par un empilement de mécanismes, une réforme d'ampleur du système et un accroissement de la péréquation apparaissent aujourd'hui indispensables.

Le rapport s'accompagne de trois annexes techniques ; celles-ci exposent les résultats des travaux conduits sur les trois catégories de collectivités locales (bloc communal ; départements ; régions) pour mesurer les effets péréquateurs des différents dispositifs de péréquation, de leur efficacité et des conséquences d'éventuelles modifications. Pour chaque catégorie de collectivités territoriales², la mission a étudié :

- ◆ la cartographie des dispositifs ;
- ◆ l'analyse des effets de péréquation de l'ensemble ;
- ◆ l'analyse des effets péréquateurs de chaque dispositif avec un rappel de la situation financière (évolution des dépenses, évolution des ressources).

¹ Cf. le « jaune » budgétaire annexé au PLF 2013 *Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales*, annexe 2- page 117.

² Dans son champ d'analyse des dispositifs de péréquation, la mission n'a retenu que les seules collectivités métropolitaines. Des dispositifs de péréquation spécifiques à l'outre-mer existent en effet. De plus, les dispersions de potentiels fiscaux outre-mer exercent un effet statistique qui nuit à l'interprétation des résultats.

Rapport

La méthodologie retenue par la mission pour évaluer les dispositifs de péréquation s'est inspirée des travaux conduits en 2004 par les économistes Guy Gilbert et Alain Guengant³ et des travaux de l'IGF-IGA en 2010⁴.

Pour conduire ses investigations, la mission s'est appuyée sur une analyse des bases de données collectées à la direction générale des collectivités locales (DGCL) et à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et, le cas échéant, sur des « *exemples précis, chiffrés et anonymes* ». Pour être opérante, une telle évaluation doit comporter deux étapes. D'une part, elle doit chiffrer, après prise en compte de l'indicateur légal de ressources par habitant, la répartition des inégalités avant et après mise en œuvre des mécanismes de péréquation. D'autre part, elle doit projeter dans le temps ces évolutions, la dynamique des ressources ayant des effets péréquateurs importants. **Compte tenu des incertitudes concernant l'évolution des ressources des collectivités territoriales, la mission n'a pu procéder à une évaluation prospective.**

* *

³ *Les Effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, G. Gilbert et A. Guengant, Commissariat général du plan, 2004.

⁴ *Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises*, rapport IGF-IGA n° 2010-M-007-02 et n° 10-004-01, mai 2010.

1. La péréquation financière vise à corriger l'absence d'adéquation spontanée entre les ressources et les charges des collectivités territoriales

1.1. Dans un contexte de décentralisation et d'accroissement des dépenses publiques locales, le débat sur les objectifs de la péréquation a été récemment relancé

Depuis les premières lois de décentralisation de 1982, le déplacement et le renforcement des pouvoirs de décision au profit des collectivités territoriales se sont traduits par un accroissement des moyens qui leur sont alloués. Après trois décennies de transferts, non encore achevés⁵, de responsabilités et de compétences, les ressources des collectivités territoriales s'élevaient en 2011 à près de 235 Md€, soit 11,8 % du produit intérieur brut (PIB) (cf. tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 : Ressources des collectivités territoriales en 2011 (Md€)

	Secteur communal		Départements		Régions	
Ressources fiscales	66,8	49 %	41,4	59 %	12,1	44 %
Dotations de l'État	28,3	21 %	15	21 %	9,3	34 %
Autres recettes de fonctionnement	14,6	11 %	6,8	10 %	0,9	3 %
Recettes propres d'investissement	14,9	11 %	3,3	5 %	2,1	8 %
Emprunt	13	9 %	3,9	6 %	2,8	10 %
Total	137,6		70,4		27,2	

Source : Rapport de l'observatoire des finances locales 2012.

Parallèlement au développement de la décentralisation, un vif débat se poursuit sur la nature des relations financières entre l'État et les collectivités locales. Dans ce débat, la problématique de la qualité et de l'ampleur de la péréquation, c'est-à-dire de la réduction des écarts de richesse entre collectivités, occupe une place centrale.

En effet, dans une organisation décentralisée, où les collectivités territoriales sont hétérogènes, s'administrent librement et déterminent par leurs choix, au moins en partie, le niveau de leurs ressources et de leurs charges, des écarts de richesse apparaissent nécessairement. Pour le seul volet ressources, ils s'expliquent par les importantes inégalités liées à la concentration des assiettes fiscales et au morcellement de la carte administrative. Dans les faits, les collectivités territoriales françaises connaissent ainsi des inégalités de richesse et de charges importantes (cf. annexes I, II et III).

Afin de limiter les inégalités entre collectivités, **deux types de mécanismes correctifs ont progressivement été mis en place :**

- ◆ **des mécanismes de péréquation verticale**, qui prévoient l'attribution, par l'État, de concours financiers aux collectivités les moins favorisées ;
- ◆ **des mécanismes de péréquation horizontale**, qui consistent à prélever une fraction des ressources fiscales des collectivités territoriales les plus favorisées pour les reverser à celles qui le sont moins.

⁵ « L'acte III » de la décentralisation a été approuvé le 10 avril 2013 par le conseil des ministres ; il poursuit cette transformation du cadre territorial français avec la création des métropoles, le renforcement de l'intercommunalité et l'accroissement des compétences des régions dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique. Il propose également une clarification des compétences entre régions et départements.

S'il est ancien, le débat sur la péréquation entre collectivités locales a récemment été renouvelé par deux réformes récentes :

- ◆ **d'une part, la révision constitutionnelle de 2004** qui a introduit, à l'article 72.2, un alinéa 5 disposant que : « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités* ». Cet objectif complète le principe d'autonomie financière, inscrit par la réforme constitutionnelle dans le même article ;
- ◆ **d'autre part, la loi de finances initiale (LFI) pour 2010**, qui a relancé les débats sur l'ampleur, la complexité et l'efficacité des dispositifs de péréquation. En effet, elle a profondément modifié les modalités de financement des collectivités territoriales, en **remplaçant la taxe professionnelle (TP)** par la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) et une dotation de compensation (DCRTP), et en **redistribuant la fiscalité locale entre les différentes catégories de collectivités**.

Encadré 1 : Quelques éléments du débat en matière de péréquation

La Constitution renvoyant à une orientation générale et dynamique de l'action des pouvoirs publics en faveur de la péréquation, certains élus ruraux comme de villes en difficulté cherchent à orienter la notion assez générale « d'égalité des territoires » vers un contenu plus concret. Ils s'appuient pour cela sur des études qui démontrent que les territoires les plus attractifs pour les entreprises comme pour la population présentent un environnement de services variés et de qualité⁶.

Ces élus mettent en avant une notion de péréquation plus riche en contenu et évoquent la notion « d'égalité des citoyens devant le service public de proximité ». Cette revendication péréquatrice porte en premier lieu sur le bloc communal (communes et intercommunalité) même si certains élus l'élargissent aux départements qui connaissent aujourd'hui pour un plus grand nombre d'entre eux de réelles difficultés financières. D'autres élus suggèrent de repenser le système de péréquation en proposant une solution plus radicale et ambitieuse au travers « *d'une dotation globale de péréquation*⁷ ».

Par ailleurs, certains territoires, qui considèrent avoir été pénalisés par la suppression de la taxe professionnelle, réclament des mécanismes de compensation. C'est, en particulier, le cas des territoires industriels ou en voie de désindustrialisation. Ces territoires, par ailleurs difficiles à caractériser, ne semblent toutefois pas à ce jour avoir été pénalisés par cette réforme (*cf. annexe II*) :

- les travaux conduits par l'IGF et l'IGA en 2010 ont montré que ces territoires, bénéficiant d'importantes assiettes de TP, par ailleurs assujetties à des taux élevés d'imposition, apparaissaient parmi les territoires les plus richement dotés avant la réforme ;
- grâce aux mécanismes de garantie qui ont été mis en œuvre, permettant ainsi qu'aucune collectivité ne soit perdante à la réforme, ces territoires bénéficient d'un maintien de leurs ressources quelle que soit l'évolution de leur tissu économique ;
- afin de ne pas pénaliser la dynamique d'évolution des ressources de ces territoires, des mécanismes correctifs ont enfin été mis en place, comme sur la CVAE (*cf. annexe II*).

Chercheurs et universitaires contribuent eux aussi à ce débat. Ainsi, Laurent Davezies recommande d'identifier des priorités d'intervention moins nombreuses pour les politiques publiques et de soutenir les territoires en croissance comme les métropoles⁸. La richesse ainsi créée rejaillira sur les autres territoires. La péréquation redeviendrait un outil au service de la politique d'aménagement du territoire comme l'a été la création de la dotation de solidarité urbaine (DSU) en 1991 et de la dotation de solidarité rurale (DSR) en 1993.

Source : Mission.

⁶ *Colloque vers l'égalité des territoires*, Y. Krattinger, Sénat, 2012.

⁷ *Vers une dotation globale de péréquation ? A la recherche d'une solidarité territoriale*, rapport d'information n° 309 fait au nom de la délégation aux collectivités locales du Sénat, J. Mézard et R. Pointereau, février 2010.

⁸ *Les territoires face à la crise*, dans « *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques* », rapport dirigé par Eloi Laurent, février 2013.

1.2. Faute de définition précise de son objectif, l'ambition de la péréquation demeure incertaine

Si l'objectif de péréquation est désormais d'ordre constitutionnel, il demeure toutefois non défini dans son contour et dans ses modalités de mise en œuvre. Trois questions, fondamentales, restent en effet ouvertes.

En premier lieu, la finalité assignée à la péréquation. Une politique de péréquation peut soit viser à égaliser les ressources au regard des charges soit, de manière plus ambitieuse, chercher à égaliser les chances de développement des territoires par une égalisation de leurs charges. Historiquement, les dispositifs de péréquation ont principalement une finalité de péréquation de nature financière en visant « *la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales en fonction de leurs disparités de richesse et de charges [qui] constitue un objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire*⁹ ».

En second lieu, le niveau de réduction des inégalités souhaité. En effet, l'objectif constitutionnel renvoie uniquement à une orientation générale, globale et dynamique de l'action des pouvoirs publics en faveur de la péréquation, alors que d'autres États européens ont défini plus précisément le contenu de cet objectif, en le chiffrant, à l'exemple de l'Allemagne¹⁰. L'objet du débat porte en fait principalement sur le bon niveau de péréquation à mettre en œuvre, afin de réduire les disparités de ressources tout en maintenant un niveau d'attractivité fiscale suffisant aux territoires :

- ◆ certains travaux mentionnent ainsi le fait qu'un niveau trop élevé de péréquation financière pourrait dissuader les collectivités territoriales de mettre en œuvre des politiques de développement local actives dans la mesure où l'incitation à accroître ses bases fiscales diminuerait¹¹ ;
- ◆ les tenants d'une péréquation forte estiment au contraire qu'outre la poursuite d'un objectif d'équité entre les citoyens, la péréquation présente l'avantage de compenser les handicaps de situations entre les collectivités et qu'elle permet, à ce titre, d'assainir la concurrence entre collectivités¹². La détermination du niveau de réduction des inégalités dépend par ailleurs des modalités de prise en compte des charges des collectivités dans les mécanismes de péréquation.

En troisième et dernier lieu, la pertinence du mécanisme mis en œuvre. Il s'agit ici de savoir s'il convient de privilégier les dispositifs de péréquation verticale ou horizontale. Si le système français privilégie la péréquation verticale, qui repose sur les concours de l'État et *notamment* les composantes péréquatrices de la dotation globale de fonctionnement (DGF), cette approche évolue aujourd'hui dans le contexte de développement de pouvoirs locaux dotés de moyens importants (*cf. infra*).

⁹ Loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

¹⁰ En Allemagne, la péréquation est à la fois verticale et horizontale, à partir des recettes de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée. Concernant la péréquation horizontale, une partie de la TVA (75%) est répartie entre *Länder* en fonction du nombre d'habitants ; le quota restant est transféré aux *Länder* dont la capacité financière est en dessous de la moyenne nationale. *In fine*, un *Länd* ne doit pas avoir une capacité financière par tête inférieure à 92% de la capacité moyenne des autres *Länder* (source : *Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée*, Joao Paulo Bachur, revue française d'administration publique, 2006).

¹¹ Position citée par exemple dans le rapport de 2010 précité du Sénat.

¹² Source : Guy Gilbert et Thierry Madiès, « *Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme* », contribution au rapport « *Vers l'égalité des territoires* » dirigé par Eloi Laurent, février 2013.

1.3. L'intensité de la péréquation doit continuer d'être renforcée

Certaines situations d'inégales répartitions de ressources entre les collectivités apparaissent justifiées :

- ◆ le principe de libre administration implique que les collectivités puissent déterminer le niveau de services publics dont elles souhaitent disposer, ce qui génère des différences en termes d'efforts fiscaux, reflet des préférences collectives des habitants : cette liberté de choix explique, pour partie, des inégalités de ressources¹³ ;
- ◆ par ailleurs, les collectivités sont placées dans des situations socio-économiques et géographiques variées qui entraînent des différences de charges. Les communes situées en zone de montagne mais aussi les bourgs centres et les zones de forte concentration urbaine sont ainsi confrontés à des besoins de service public plus coûteux. Il est donc équitable que ces collectivités disposent de ressources plus importantes, ce qui justifie là encore des écarts de ressources.

Sous ces réserves, trois raisons principales doivent inciter l'État et les collectivités territoriales à maintenir des objectifs ambitieux en matière de péréquation :

- ◆ **en premier lieu, la recherche d'une plus grande équité territoriale.** Dans un État décentralisé, seuls des mécanismes de péréquation puissants permettent que le niveau de service public offert localement ne varie pas dans des proportions excessives ;
- ◆ **en second lieu, l'efficacité économique.** En cas d'absence de correction des inégalités de répartition de ressources, la concurrence fiscale entre collectivités est biaisée et aboutit à des situations où les collectivités riches peuvent offrir des services publics très développés et/ou des taux d'imposition bas. Une telle situation est doublement sous-optimale : d'une part, elle aboutit à des phénomènes de concentration de la richesse, certaines collectivités réussissant à attirer à moindre effort des assiettes nouvelles ; d'autre part, elle se traduit, pour les collectivités défavorisées, par des niveaux de dépense publique localement sous-optimaux ;
- ◆ **en troisième et dernier lieu, l'équilibre des finances publiques.** En effet, **la péréquation peut constituer un instrument de maîtrise de la dépense locale.** Comme l'a établi le rapport Carrez – Thénault, en 2010¹⁴, il existe une forte corrélation entre le niveau de ressources d'une collectivité et sa dépense par habitant. En particulier, les dotations auraient le plus fort effet explicatif sur le niveau de la dépense, les « préférences » propres des collectivités n'expliquant que 15 % de l'évolution des dépenses. En l'absence d'une péréquation suffisamment forte, des collectivités ayant des besoins de financement sont conduites à accroître la pression fiscale ou à emprunter. Pour leur part, les collectivités les mieux dotées sont incitées à ancrer un niveau élevé de dépense par habitant. **La régulation de la dépense des collectivités territoriales s'opérant au niveau de leurs ressources, une péréquation accrue doit permettre de limiter les dépenses des mieux dotées et tout en favorisant une meilleure adéquation des ressources aux charges des moins bien dotées.** La progression de la dépense publique locale serait ainsi limitée de manière supportable.

Ainsi, la péréquation est nécessaire pour réduire ces inégalités et permettre à chaque collectivité d'avoir des ressources suffisantes pour faire face à ses charges.

Orientation n° 1 : Développer l'intensité de la péréquation, sans toutefois lui fixer un objectif quantitatif général

¹³ L'appréhension de la richesse des collectivités par le biais du potentiel fiscal, c'est-à-dire des bases d'imposition indépendamment des différences de taux votés, permet de neutraliser ces différences dans la politique fiscale.

¹⁴ Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, Gilles Carrez et Michel Thénault, 2010.

Rapport

Pour la mission, il apparaît cependant **peu souhaitable de fixer un objectif global, en volume, à la péréquation à atteindre à la fin de la législature**. Outre le caractère en partie arbitraire d'une telle cible, celle-ci pourrait constituer un facteur de rigidité dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et réduire le débat sur la péréquation à la question de la masse financière à répartir.

Si un objectif chiffré de péréquation devait être fixé, **il apparaîtrait plus pertinent, dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la dotation globale de fonctionnement (cf. *infra*), de l'établir en termes de réduction des écarts de potentiels de ressources au regard des charges. L'objectif que se fixerait le gouvernement annuellement pourrait alors être présenté et discuté lors du débat d'orientation budgétaire (DOB).**

2. Le système de péréquation présente d'importantes faiblesses structurelles en raison de sa faible lisibilité et de certaines inefficiences

Le recensement des mécanismes de péréquation est un exercice complexe :

- ◆ certaines dotations, qui n'ont pas un objectif péréquateur explicite, contribuent à réduire les écarts de potentiels de ressources entre collectivités. Il s'agit des composantes non explicitement péréquatrices de la DGF comme la dotation de base, qui est calculée en fonction de la population de la collectivité. En effet, la part forfaitaire de la DGF intègre d'anciennes dotations de péréquation supprimées lors des précédentes réformes de la DGF qui poursuivent leurs effets ;
- ◆ d'autres concours financiers de l'État sont attribués de manière péréquatrice, comme le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), la dotation globale d'équipement des départements (DGE), la dotation de développement urbain (DDU) ou la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), sans que la question de leur complémentarité avec les dispositifs de péréquation ne soit analysée ;
- ◆ la distinction entre la péréquation verticale et la péréquation horizontale perd en pertinence avec la diminution du montant de la DGF. La croissance des dotations de péréquation verticale s'inscrit en effet dans le cadre de l'enveloppe normée ; cette dernière étant désormais figée, la progression de la péréquation verticale est financée par une baisse des variables d'ajustement¹⁵, c'est-à-dire indirectement par les collectivités territoriales elles-mêmes selon une logique horizontale.

Dans cet environnement, **la mission a choisi, pour conduire ses travaux d'évaluation, de concentrer ses investigations sur les dispositifs recensés annuellement en annexe au projet de loi de finances (PLF).**

2.1. La péréquation est pour l'essentiel composée de dispositifs verticaux, bénéficiant au bloc communal

L'examen des documents budgétaires montre que **le système français de péréquation repose principalement sur des mécanismes de péréquation verticale :**

- ◆ **la péréquation verticale** (fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle - FDPTP - inclus), qui passe par l'attribution de dotations de l'État en fonction de critères de ressources et de charges, représente **8,0 Md€ en 2013**, soit 88,8 % du total des dispositifs ayant une finalité explicitement péréquatrice ;

¹⁵ Les « variables d'ajustement » recouvrent les compensations d'exonération, les garanties, les minoration des amendes de police et le complément part salaire.

Rapport

- ◆ **la péréquation horizontale**, qui consiste à prélever une fraction des ressources fiscales pour les reverser à des collectivités territoriales moins favorisées, représente **1,0 Md€ en 2013**, soit 11,2 % des dispositifs de péréquation.

Tableau 2 : Péréquation verticale et horizontale en 2013 par catégorie de collectivités

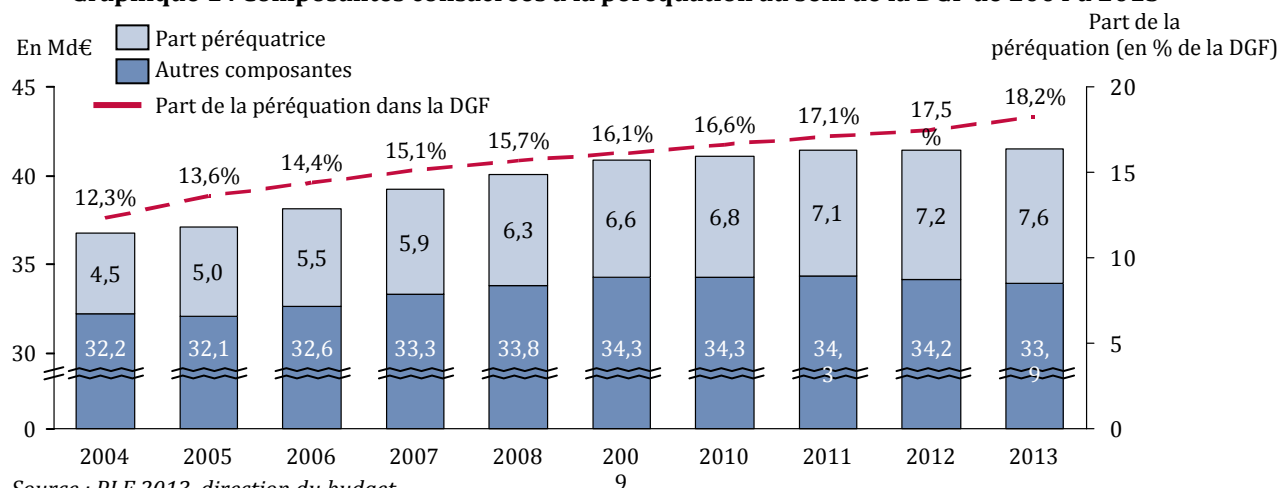
Catégorie	Bloc communal		Départements		Régions		Total	
	En Md€	En %	En Md€	En %	En Md€	En %	En Md€	En %
Péréquation verticale	6,39	79,9 %	1,41	17,6 %	0,19	2,4 %	7,99	88,8 %
Péréquation horizontale	0,59	58,3 %	0,40	39,4 %	0,02	2,3 %	1,01	11,2 %
Total	6,98	77,5 %	1,81	20,1 %	0,22	2,4 %	9,01	100,0 %

Source : PLF 2013, direction du budget.

Les dispositifs de péréquation verticale ont connu une croissance rapide depuis 2004 :

- ◆ les composantes péréquatrices de la DGF ont augmenté plus rapidement que la DGF. Pour l'année 2013, elles représentent ainsi 18,2 % du montant total de la DGF (cf. tableau *infra*). **Entre 2004 et 2013, la masse totale péréquée a été multipliée par 1,7 soit une hausse de 3 Md€ ;**
- ◆ les ressources consacrées à la Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la Dotation de solidarité rurale (DSR) ont été multipliées par deux sur la même période.

Graphique 1 : Composantes consacrées à la péréquation au sein de la DGF de 2004 à 2013



Source : PLF 2013, direction du budget.

NB : DGF répartie de 2004 à 2012 puis progression minimale prévue en PLF 2013. Composantes péréquatrices : DSU, DSR, DNP, dotation d'intercommunalité, DPU, DFM, dotation de péréquation des régions.

Si toutes les collectivités territoriales connaissent à des niveaux différents une redistribution fondée sur la péréquation, **les principaux dispositifs concernent le bloc communal**. Il concentre ainsi près de 78 % des volumes financiers, contre un poids dans les ressources locales de 58 %. Cette prépondérance du bloc communal s'explique en partie par le fait que les inégalités entre communes sont plus importantes que celles existant entre départements ou régions¹⁶. Les écarts de richesses, évalués sur la base du potentiel fiscal par habitant, s'établissaient en 2008, de 1 à 5 pour les départements, de 1 à 3 pour les régions et dans des proportions beaucoup plus fortes pour les communes prises isolément (les écarts ne sont toutefois plus que de 1 à 3 lorsque l'on effectue les comparaisons par strate de population¹⁷).

¹⁶ Toutefois, une partie de ces inégalités résulte du très grand nombre de communes. En effet, la mesure des inégalités s'accroît statistiquement à mesure que la grille de lecture se resserre (cf. pour des éléments de comparaisons internationales : rapport de l'institut Thomas More et de Public Evaluation System pour la commission des finances du Sénat - 2010, page 24).

¹⁷ Cf. l'annexe VII du rapport précité de l'IGF et de l'IGA.

Rapport

Par ailleurs, la montée en puissance de l'intercommunalité depuis la loi du 12 juillet 1999 aboutit, à travers la dotation d'intercommunalité (2,7 Md€ en 2013) à placer l'intercommunalité au cœur du dispositif du bloc communal de péréquation. Cette tendance est confirmée par les modalités de fonctionnement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) créée par l'article 144 de la loi de finances initiale pour 2012 et dont le montant atteint 360 M€ en 2013.

2.2. La complexité croissante des dispositifs et des critères de répartition dégrade leur cohérence et leur lisibilité

2.2.1. Construit sur une accumulation successive de dispositifs, le système français de péréquation manque de lisibilité

Le système actuel de péréquation s'organise actuellement autour de quatorze fonds et dotations, dont huit sont rattachés à la péréquation verticale et six à la péréquation horizontale (*cf. tableau infra*).

Rapport

Tableau 3 : Les dispositifs à visée péréquatrice en 2013

Type de péréquation	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation Verticale	Dotation de péréquation des régions*	Dotation de fonctionnement minimale (DFM)*	Dotation d'intercommunalité*	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)*
		Dotation de péréquation urbaine (DPU)*		Dotation de solidarité rurale (DSR)*
				Dotation nationale de péréquation (DNP)*
				Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ¹⁸
Péréquation Horizontale	Fonds national de péréquation des ressources des régions	Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements	Dotation de solidarité communautaire (DSC) facultative	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)
		Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ ensemble intercommunaux ▪ communes isolées 	

Source : PLF 2013, annexe « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ».

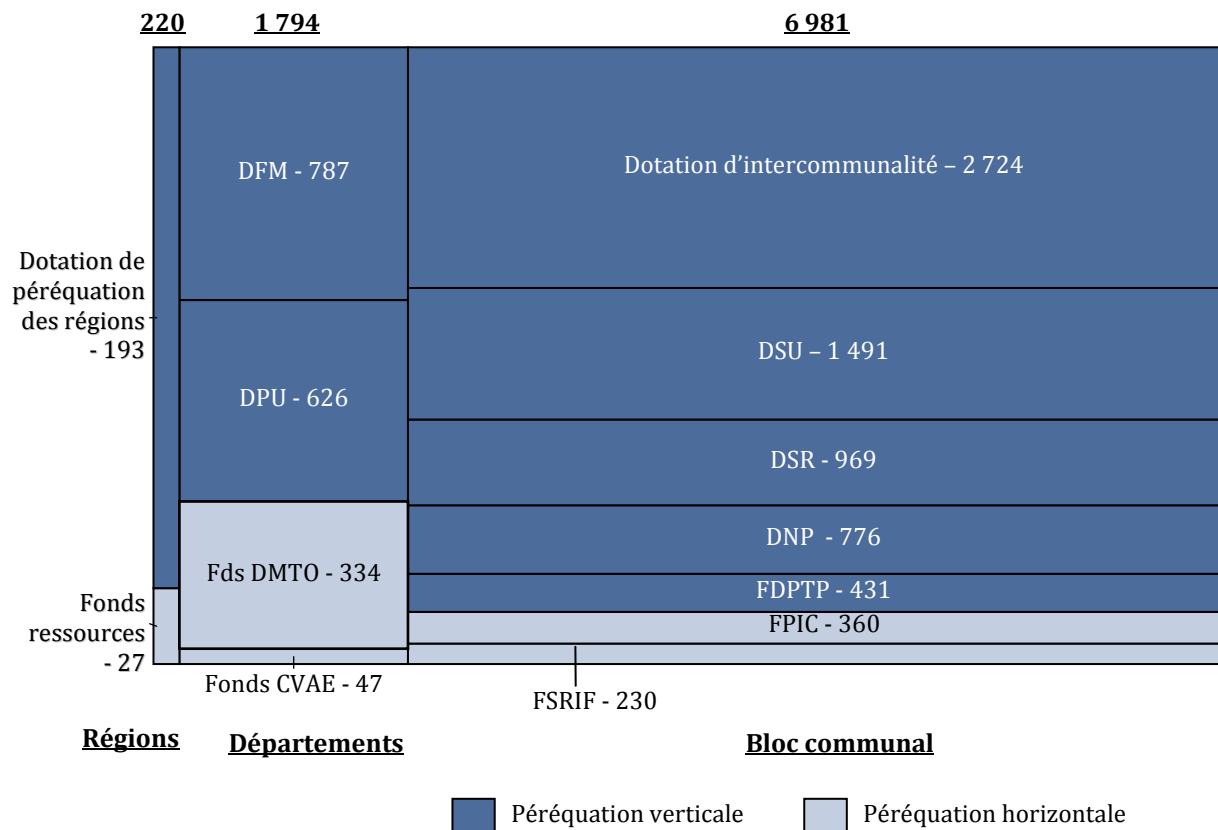
N.B. : Contrairement au jaune budgétaire, la mission a fait le choix d'inclure les FDPTP dans la péréquation verticale car ils sont alimentés depuis 2011 par une dotation de l'État (dotation de garantie des FDPTP) Cette présentation est également celle retenue par l'observatoire des finances locales.

** : Dispositifs appartenant à la DGF.*

¹⁸ Le montant des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) comprend deux dotations correspondant à deux parts des FDPTP tels qu'ils existaient avant la réforme de la TP : la part « communes défavorisées » (423,29 M€) et la part « fonds de compensation des nuisances aéroportuaires » (6,71 M€).

Rapport

Graphique 2 : Décomposition des principaux dispositifs à visée explicitement péréquatrice en 2013 (en M€)



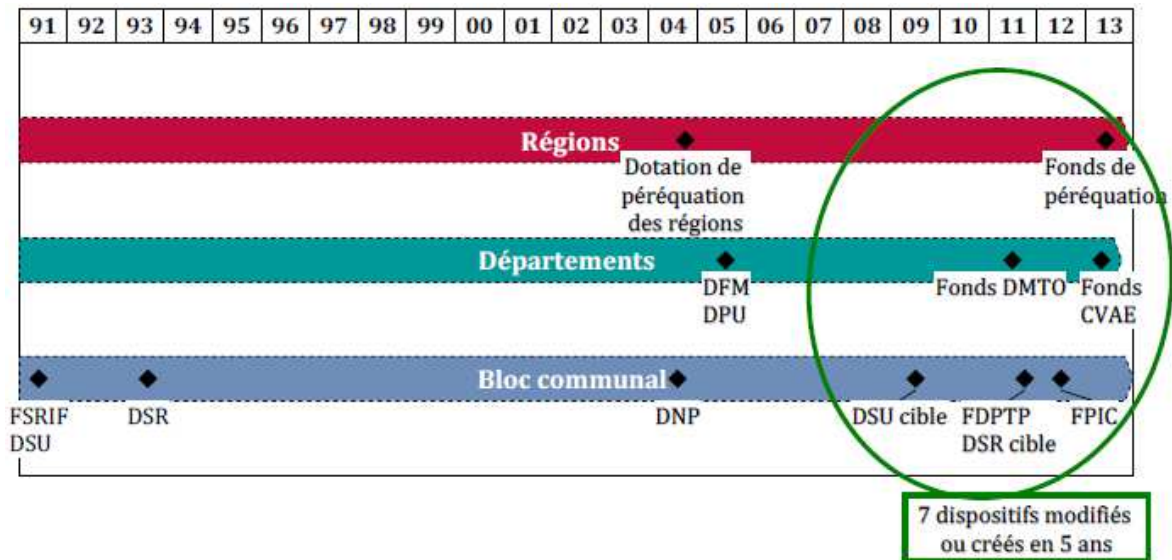
Source : Mission, à partir des données budgétaires.

Rapport

Cette architecture complexe n'est pas satisfaisante.

En premier lieu, ces fonds ont été créés sans cohérence d'ensemble, au fil des réformes de la fiscalité locale. Récemment, la création de dispositifs s'est accélérée (cf. graphique suivant).

Graphique 3 : Date d'entrée en vigueur des dispositifs actuels de péréquation verticale et horizontale



Source : Mission.

Note : Depuis 2012, deux dispositifs ont récemment fait l'objet de réformes importantes ces dernières années : le FSRIF et la DGF des régions.

En second lieu, la mise en œuvre de la péréquation suppose de disposer de critères pour mesurer les inégalités, que ce soit pour l'éligibilité aux dispositifs ou la répartition des ressources. **Chaque mécanisme de péréquation étant fondé sur des critères différents de mesure des inégalités, il devient très complexe d'analyser l'effet global de ces dispositifs.** Le foisonnement de critères, qui résulte lui-même de l'accumulation de dispositifs, limite non seulement les possibilités d'évaluation du dispositif de péréquation mais nuit également à sa crédibilité.

Encadré 2 : Les différentes modalités d'éligibilité et de répartition des dispositifs de péréquation

Les premiers outils mis en place à cette fin ont été centrés sur la mesure de la richesse fiscale :

- le potentiel fiscal¹⁹ est la notion traditionnelle de péréquation depuis 1979 ;
- afin de prendre en compte la part croissante du financement budgétaire, la notion de potentiel financier²⁰ est privilégiée depuis 2005 ;
- l'effort fiscal²¹ est, pour sa part, un critère destiné à intégrer la politique de taux des collectivités ;
- enfin, le coefficient d'intégration fiscale est utilisé pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)²².

Ces indicateurs de ressources ont été complétés par des indicateurs destinés à prendre en considération, parallèlement, les charges. Ces critères peuvent être fondés sur des critères simples (par exemple, sur la population, ou sur la population pondérée ou couplée avec un indicateur permettant de prendre en compte la taille de la collectivité, comme la longueur de voirie, sa superficie etc.), ou sur un indice synthétique représentatif des charges de la collectivité.

Source : Mission.

¹⁹ Pour calculer le potentiel fiscal, on applique à la valeur des bases brutes des quatre impôts directs locaux le taux moyen national d'imposition de chacun de ces impôts. Par suite, ce potentiel fiscal peut-être divisé par le nombre d'habitants ou par une autre grandeur.

²⁰ Afin de mieux prendre en compte la réalité financière des collectivités, le potentiel financier additionne au potentiel fiscal les dotations forfaitaires de l'État et les autres ressources fiscales. Plus précisément, pour les communes, le potentiel financier est égal à la somme du potentiel fiscal et du montant de la dotation forfaitaire de l'année précédente, exception faite au sein de cette dernière du montant qui correspond à la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle. S'il est un meilleur indicateur que le potentiel fiscal, le potentiel financier présente néanmoins le risque de « circularité » en raison de la prise en compte de dotations incidemment péréquatrices dans son calcul.

²¹ Alors que les potentiels fiscaux et financiers tendent à neutraliser les choix des collectivités dans leur politique de taux, le critère d'effort fiscal tend au contraire à traduire le degré de sollicitation du contribuable local, puisqu'il est calculé par le rapport entre le produit des deux taxes foncières (bâti et non bâti) et de la taxe d'habitation sur la part du potentiel fiscal correspondant à ces mêmes impôts. Même si la taxe foncière inclut également la cotisation des entreprises, il est donc considéré comme un indicateur du niveau de sollicitation fiscale des ménages.

²² Il se définit comme rapport entre le produit fiscal reçu par le groupement, minoré des transferts budgétaires entre groupement et communes, et le produit fiscal de l'ensemble du bloc communal (groupement plus communes membres). Plus le CIF est proche de un, plus les communes ont transféré de fiscalité et de compétences à leur groupement. Ce coefficient est utilisé dans la répartition des dotations de l'État aux collectivités comme un levier pour promouvoir l'intégration des communes dans des EPCI dotés d'une fiscalité propre.

Rapport

Tableau 4 : Critères de ressources utilisés dans les outils de péréquation communaux et intercommunaux en 2013 (OUI - NON)

Fonds versés aux communes et EPCI	Critères de ressources utilisés (éligibilité ou répartition)			
	Potentiel fiscal	Potentiel financier	Effort fiscal	Coefficient d'intégration fiscale
Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-SC)				
Dotations de solidarité rurale (DSR) « bourg-centre »				
Dotations de solidarité rurale (DSR) « péréquation »				
Dotations nationales de péréquation (DNP)				
Dotations de développement urbain (DDU)				
Dotations d'intercommunalité				
Dotations de solidarité communautaire				
Fonds de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)				
Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF)				
Fonds de péréquation de la taxe additionnelle sur les droits de mutation (FDPTA)				

Source : Traitement mission à partir des circulaires de la DGCL sur les dotations communales et intercommunales.

Tableau 5 : Critères de ressources utilisés dans les outils de péréquation départementaux en 2013 (OUI - NON)

Fonds versés aux départements	Critères de ressources			
	Potentiel fiscal	Potentiel financier	Ressources DMTO	Ressources CVAE
Dotations de péréquation urbaine (DPU)				
Dotations de fonctionnement minimale (DFM)				
Fonds DMTO				
Fonds CVAE				

Source : Traitement mission à partir des circulaires de la DGCL sur les dotations des départements.

Tableau 6 : Critères de ressources utilisés dans les outils de péréquation régionaux en 2013 (OUI - NON)

Fonds versés aux régions	Critères de ressources			
	Potentiel fiscal	Potentiel financier	Effort fiscal	Richesse fiscale des régions
Dotations de péréquation des régions (DPR)				
Fonds de péréquation des ressources				Critère ad hoc

Source : Traitement mission à partir des circulaires de la DGCL sur les dotations des régions.

Rapport

Régulièrement, de nouveaux indicateurs sont mis en avant ; par exemple, certains plaident aujourd'hui, parmi les critères de charges, pour une utilisation du revenu médian plutôt que du revenu moyen. **Dans un contexte d'éclatement des instruments de mesure des inégalités, la mission recommande la prudence : avant d'introduire un nouvel indicateur, il conviendrait au préalable de simplifier le dispositif actuel de péréquation** (*cf. infra*).

Encadré 3 : Utilisation du revenu moyen ou du revenu médian comme critère dans les dispositifs de péréquation

La substitution du revenu médian au revenu moyen dans les critères d'attribution des dotations et des fonds est parfois mise en avant comme un élément susceptible d'intensifier la péréquation.

La moyenne et la médiane sont, en statistique, deux indicateurs de tendance centrale, c'est-à-dire qu'ils ont pour vocation de représenter le comportement central d'une population (ou d'un échantillon) observée.

Chacun de ces indicateurs a des avantages et des inconvénients :

- la moyenne est la valeur unique que devraient avoir tous les individus d'une population pour que leur total soit inchangé :
 - le calcul de la moyenne est simple : le fait de connaître le total et le nombre d'individus de la population permet de la calculer ;
 - en revanche, la moyenne est très sensible aux valeurs extrêmes.
- La médiane est la valeur qui sépare une population en deux groupes de même taille :
 - pour calculer une médiane, il faut mobiliser l'ensemble des données de la série, ce qui peut poser un problème de disponibilité des données ;
 - la médiane est, en revanche, le meilleur indicateur robuste de tendance centrale d'une distribution asymétrique. Les revenus étant très inégalement répartis, cet indicateur est probablement plus pertinent que la moyenne.

En pratique, si le nombre d'observations est faible, on privilégiera la médiane à la moyenne. Dans le cas d'un nombre important d'observations (plus de 100), on s'intéressera à la contribution de chacune des observations à la moyenne afin de déterminer le meilleur indicateur, l'idéal étant de pouvoir comparer les résultats obtenus avec la moyenne et ceux obtenus avec la médiane.

S'agissant de la répartition des dispositifs de péréquation, la DGCL utilise le revenu fiscal moyen d'une collectivité tel qu'il est calculé par la DGFIP. A l'heure actuelle, le revenu fiscal médian par collectivité n'est pas disponible.

Source : Mission.

En troisième lieu, la complémentarité entre la péréquation verticale et la péréquation horizontale est insuffisamment analysée. Les deux types de péréquation peuvent conduire à des effets contraires. De même, la pleine cohérence des dispositifs de péréquation actuels ne peut être garantie, une même collectivité pouvant à la fois être contributrice au titre d'un dispositif et bénéficiaire à un autre titre.

Au total, **l'ensemble des dispositifs de péréquation doit être simplifié pour gagner en lisibilité et en efficacité** (*cf. infra*).

2.2.2. L'évaluation des dispositifs de péréquation gagnerait à être systématisée et devrait faire l'objet d'un suivi régulier par les pouvoirs publics

Alors que des protocoles d'évaluation de la péréquation avaient été mis en place, au milieu des années 2000, par les économistes Gilbert et Guengant²³, et que la DGCL avait acheté la maquette d'évaluation conçue par ces derniers, la mission a pu constater les éléments suivants :

²³ Rapport du Commissariat au Plan relatif à l'Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales, Guy Gilbert, Alain Guengant, 2004.

Rapport

- ◆ les évaluations de l'efficacité des dispositifs à vocation explicitement péréquatrice existent, mais sont réalisées irrégulièrement et partiellement²⁴. Cette évaluation apparaît par ailleurs insuffisante s'agissant des dispositifs ayant un effet péréquateur *incident* et concernant la complémentarité entre les différents dispositifs de péréquation ;
- ◆ le modèle de Gilbert et Guengant n'a été ni utilisé, ni actualisé. L'année 2006 est la dernière pour laquelle l'ampleur de la correction des inégalités entre collectivités locales a été analysée dans le « jaune » ; jusqu'en 2012, les jaunes budgétaires ont continué de présenter les travaux de Gilbert et Guengant, non actualisés à partir de 2008 ;
- ◆ l'information nécessaire pour réaliser ces évaluations **n'est pas toujours connue des services de l'État de manière agrégée, faute d'une comptabilisation harmonisée d'une collectivité à l'autre : c'est par exemple le cas de la dotation de solidarité communautaire (DSC²⁵)**, d'un montant 997 M€ en 2012, qui est versée par les intercommunalités à leurs communes membres **ainsi que des FDPTP**, d'un montant de 431 M€ en 2012. Par ailleurs, l'information n'est parfois pas accessible : c'est le cas en particulier **des montants communaux des prélèvements et reversements au FPIC** ;
- ◆ plus généralement, l'information relative à la correction des différences de potentiel de ressources par rapport aux charges s'avère insuffisante et, par ailleurs, techniquement et politiquement complexe à élaborer (*cf. infra*).

Orientation n° 2 : Renforcer l'évaluation annuelle de la péréquation des finances publiques locales

L'information sur l'évaluation de l'efficacité des dispositifs de péréquation doit être renforcée et portée à la connaissance des parties prenantes pour favoriser la transparence du débat sur la péréquation et l'acceptabilité de ces dispositifs²⁶.

À partir des travaux économiques et statistiques précités, **l'annexe budgétaire relative aux « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » pourrait être enrichie** par :

- ◆ **une mesure de l'élasticité des charges** des collectivités territoriales à différents critères (comme la population, la superficie du territoire, le nombre de logements locatifs sociaux) ;
- ◆ **une mesure de l'effet correcteur global des écarts de richesse** de l'ensemble des dispositifs de péréquation ;
- ◆ **une évaluation de l'efficacité intrinsèque** pour chaque fonds et de chaque dotation de péréquation. Elle permettrait d'apprécier, à l'euro déplacé, l'effet correcteur respectif de chaque fonds et dotation au sein d'une catégorie de collectivité

Afin que l'administration soit en mesure d'évaluer elle-même l'efficacité des dispositifs qu'elle élabore, le modèle développé par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant gagnerait donc à être rapidement actualisé et complété.

²⁴ Exemple : *Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012*, septembre 2012.

²⁵ L'évaluation de la péréquation au sein du bloc communal pourrait ainsi être enrichie et en exploitant les données comptables sur la dotation de solidarité communautaire (DSC, comptes 7322 / 73922).

²⁶ *Rapport Vers l'égalité des territoires*, dirigé par Eloi Laurent, février 2013, chapitre 5 « Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme », Guy Gilbert et Thierry Madiès.

2.3. Si les mécanismes de péréquation corrigent une part des écarts de richesse, leur efficacité pourrait être améliorée

2.3.1. Les mécanismes de péréquation répondent globalement à leurs objectifs

Comme le montrent les investigations conduites par la mission sur les mécanismes péréquateurs précédemment recensés (*cf. annexes*), la dispersion des potentiels fiscaux par habitant, mesurée par le coefficient de Gini²⁷, est moins importante après prise en compte des dispositifs de péréquation ; en d'autres termes, les mécanismes de péréquation permettent, conformément à leur objectif, de réduire les inégalités entre collectivités locales.

Plusieurs points méritent d'être relevés :

- ◆ la dispersion des potentiels fiscaux par habitant est beaucoup plus forte au niveau des communes qu'au niveau des départements et des régions, notamment en raison de la part des petites communes. Le coefficient de Gini appréciant la dispersion des potentiels fiscaux par habitant atteint 0,2706 pour les communes. Il est de 0,1225 pour les départements et de 0,1155 pour les régions, ce qui traduit une répartition relativement égalitaire et logique compte tenu du niveau de granularité plus élevé de l'analyse ;
- ◆ c'est également au niveau communal que la réduction des écarts de potentiel fiscaux par habitant est la plus faible. Les écarts de richesses après répartition des dotations et fonds de péréquation demeurent nettement plus élevés au sein du bloc communal qu'entre les départements et qu'entre les régions. Alors même que le bloc communal mobilise 78 % des dotations et fonds à visée explicitement péréquatrice, l'indice de Gini après péréquation s'établit à 0,2322 après prise en compte de l'effet des seules dotations verticales, soit, compte-tenu de l'effet encore limité de la péréquation horizontale (*cf. annexe I*) un niveau de dispersion qui reste supérieur à celui des départements et des régions avant péréquation.

Au sein du bloc communal, d'importantes marges de progression de la péréquation semblent exister, principalement par la réduction du nombre de dispositifs et par le renforcement de l'intégration au sein de l'intercommunalité (*cf. annexe I*).

Entre les départements et les régions, des écarts de richesses sensibles persistent après la péréquation. En 2013, le potentiel fiscal par habitant après péréquation varie du simple au double entre les départements et de 1 à 1,5 entre les régions.

Tableau 7 : Synthèse de la dispersion des potentiels fiscaux en 2012 avant et après répartition de la DGF et des fonds de péréquation horizontale

	Coefficient de Gini avant répartition	Coefficient de Gini après répartition	Réduction de l'indice de Gini	Évolution du coefficient de Gini (en %)
Communes (péréquation verticale)	0,2706	0,2322	0,0384	-14 %
Départements	0,1225	0,0719	0,0506	- 41 %
Régions	0,1155	0,0584	0,0571	- 49 %

Source : Mission, hors outre-mer.

Si l'on observe une réduction des inégalités, l'insuffisance du ciblage des dispositifs et l'existence de plusieurs mécanismes de garantie limitent cependant leur efficacité.

²⁷ L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

Rapport

Tableau 8 : Effet individuel des dotations de péréquation verticale sur la réduction des écarts de potentiel fiscal par habitant et sur la réduction des écarts de potentiel fiscal par habitant pondéré²⁸ du bloc communal en 2013

	Montant pour la métropole (en M€)	Potentiel fiscal par habitant		Potentiel fiscal par habitant pondéré	
		Réduction du coefficient de Gini	Coût implicite de réduction de 0,01 de l'indice de Gini (en M€)	Évolution du coefficient de Gini (PF / habitant pondéré)	Coût implicite de réduction de 0,01 de l'indice de Gini (en M€)
DSU	1 400	0,0031	4 528,5	0,0100	1 405,8
DSR	906	0,0107	848,4	0,0054	1 676,5
DNP	732	0,0077	951,6	0,0077	950,6
DI	2 600	0,0115	2 267,6	0,0118	2 212,8

Source : Mission, toutes communes métropolitaines.

Si l'on utilise un critère de charges tel que le potentiel fiscal rapporté à la population pondérée, les inégalités de potentiel fiscal entre communes apparaissent, après péréquation, plus limitées. Les communes les plus peuplées tendent, en effet, à avoir des ressources par habitant en moyenne plus élevées que les communes moins peuplées. Elles supportent toutefois des charges plus élevées, ce qui peut justifier la pondération de la population prise en compte dans l'indicateur de mesure des inégalités.

Tableau 9 : Effet individuel de chaque fonds et dotation sur la réduction des écarts de potentiel fiscal des départements en 2013

	Montant pour la métropole (en M€)	Coefficient de Gini avant répartition	Coefficient de Gini après répartition	Évolution du coefficient de Gini	Coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini (en M€)
Dotation de compensation	2 387	0,1225	0,1047	-15 %	1 343
Dotation forfaitaire	7 781	0,1225	0,0938	-23 %	2 708
DFM et DPU	1 309	0,1225	0,1120	-9 %	1 247
Fonds DMT0 (prélèvement)	279	0,1225	0,1146	-6 %	353
FCVAE (prélèvement)	59	0,1225	0,1208	-1 %	344

Source : Données DGCL.

NB : Calculs mission sur les seuls montants des départements de métropole pour la DGF.

²⁸ Le calcul de l'effet péréquateur de la dotation forfaitaire de la DSU, de la DSR, de la DNP et de la DI a également été effectué par la mission pour les communes de France métropolitaine en comparant l'écart de potentiel fiscal divisé par un indicateur de nombre d'habitants (INSEE) pondéré avant et après versement de tous ces fonds. Un tel indicateur vise à retracer, sommairement, les charges des collectivités, particulièrement les coûts fonction de la densité de population supportée par les communes les plus peuplées. Par simplicité, la mission a utilisé une pondération déjà utilisée pour le calcul de la dotation de base de la DGF des communes (article L. 2334-3 CGCT).

2.3.2. Le caractère insuffisamment ciblé des composantes péréquatrices de la DGF limite l'efficacité des dotations de l'État dans la correction des inégalités

Les critères d'éligibilité, relativement larges, retenus pour les dotations péréquatrices favorisent une logique de dispersion qui atténue les effets correcteurs des inégalités de potentiel fiscal par habitant des collectivités.

En particulier, les dotations de péréquation à destination du bloc communal se caractérisent par le grand nombre de leurs bénéficiaires et donc un « saupoudrage » des dotations facteur d'inefficiences (cf. annexe I et tableaux *infra*). Ainsi, à titre d'exemples²⁹ :

- ◆ **78 % des communes de plus de 10 000 habitants étaient éligibles à la DSU en 2012** (soit 758 communes sur 972). Les communes de plus de 10 000 habitants classées entre le 500^{ème} et le 729^{ème} rang ont ainsi touché 103,7 M€ au titre de la DSU, soit 16,1 € en moyenne par habitant. Or, ces mêmes communes disposaient d'un potentiel fiscal élevé : 1 075 € par habitant en moyenne, contre 899 € par habitant en moyenne pour l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants ;
- ◆ 97 % des communes de moins de 10 000 habitants étaient éligibles à la DSR en 2012, soit 34 634 communes sur 35 599. Parmi elles, 3 881 ont bénéficié d'un versement moyen inférieur à 10 € par habitant alors même que leur potentiel fiscal par habitant était supérieur à la moyenne ;
- ◆ 66 % des communes touchaient la dotation nationale de péréquation (DNP), soit 24 314 communes. Par ailleurs, 5 195 communes bénéficiaires de la DNP ont perçu un montant inférieur à 10 € par habitant. Cette dotation doublonne par ailleurs très largement avec la DSR puisque 97 % des bénéficiaires de la DNP bénéficient également de la DSR ;
- ◆ **seules 1 056 communes ne bénéficient que de la dotation forfaitaire de la DGF, sans émarger à aucun mécanisme de péréquation ou de garantie ;**
- ◆ **à l'inverse, 101 communes bénéficient des dotations de solidarité urbaine, rurale et de péréquation (DSU, DSR, DNP).**

Le souci de renforcer l'efficacité de la péréquation a conduit le législateur à adapter les dotations de péréquation pour en cibler une partie sur un groupe de bénéficiaires plus réduit. **Ces cibles demeurent néanmoins larges, en particulier pour les communes rurales.** Près de la moitié des communes bénéficiaires de la DSR cible ont moins de 500 habitants et 72 % ont moins de 1 000 habitants (cf. tableaux suivants).

²⁹ Source : Rapport 2012 de l'Observatoire des finances locales et calculs mission.

Rapport

Tableau 10 : Répartition par strate démographique des communes éligibles aux dotations de péréquation communales en 2012

	Nombre de communes				
	Total (métropole)	éligibles à la DSU	Eligible à la DSR	dont éligibles à la DSR cible	éligibles à la DNP
Total	36 571	888	34692	10000	24314
ensemble - 10 000 habitants	35 599	130	34634	10000	23651
ensemble 10 000 habitants et plus	972	758	58	0	663

Strate de population

1) De 0 à 499 habitants	18971	0	18419	4742	11 959
2) De 500 à 999 habitants	7388	0	7202	2495	5 301
3) De 1000 à 1999 habitants	4827	0	4715	1481	3 356
4) De 2000 à 3499 habitants	2296	0	2237	697	1 579
5) De 3500 à 4999 habitants	970	0	948	254	677
6) De 5000 à 7499 habitants	766	85	744	223	511
7) De 7500 à 9999 habitants	381	45	369	108	268
8) De 10 000 à 14 999 habitants	348	267	34	0	232
9) De 15 000 à 19 999 habitants	179	130	24	0	113
10) De 20 000 à 34 999 habitants	235	184	0	0	165
11) De 35 000 à 49 999 habitants	89	74	0	0	66
12) De 50 000 à 74 999 habitants	60	52	0	0	41
13) De 75 000 à 99 999 habitants	21	16	0	0	14
14) De 100 000 à 199 999 habitants	29	27	0	0	22
15) Plus de 200 000 habitants	11	8	0	0	10

Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

Tableau 11 : Répartition par strate démographique du cumul des dotations de péréquations communales

	Nombre de communes							
	Total (métropole)	Bénéficiaires de la dotation forfaitaire uniquement	éligibles à la DSR bourg-centre uniquement (DNP et DSU nulles)	éligibles à la DSR péréquation uniquement (DNP et DSU nulles)	éligibles à la DSU uniquement (DNP et DSR nulles)	éligibles à la DNP uniquement	éligibles à la DSU et à la DSR (DNP nulles)	éligibles à la DSU, à la DSR et à la DNP
Total	36 571	1056	17	10079	147	41	29	101
ensemble - 10 000 habitants	35 599	916	17	10079	1	41	15	101
ensemble 10 000 habitants et plus	972	140	0	0	146	0	14	0

Strate de population

1) De 0 à 499 habitants	18971	522	6	6405	0	30	0	0
2) De 500 à 999 habitants	7388	179	7	1742	0	7	0	0
3) De 1000 à 1999 habitants	4827	108	4	1098	0	2	0	0
4) De 2000 à 3499 habitants	2296	58	0	429	0	1	0	0
5) De 3500 à 4999 habitants	970	20	0	174	0	1	0	0
6) De 5000 à 7499 habitants	766	18	0	155	1	0	10	69
7) De 7500 à 9999 habitants	381	11	0	76	0	0	5	32
8) De 10 000 à 14 999 habitants	348	53	0	0	48	0	11	0
9) De 15 000 à 19 999 habitants	179	31	0	0	31	0	3	0
10) De 20 000 à 34 999 habitants	235	35	0	0	33	0	0	0
11) De 35 000 à 49 999 habitants	89	9	0	0	13	0	0	0
12) De 50 000 à 74 999 habitants	60	6	0	0	13	0	0	0
13) De 75 000 à 99 999 habitants	21	3	0	0	4	0	0	0
14) De 100 000 à 199 999 habitants	29	2	0	0	4	0	0	0
15) Plus de 200 000 habitants	11	1	0	0	0	0	0	0

Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

La forte dispersion des dotations explicitement péréquatrices s'observe également pour les départements métropolitains en 2012 :

- ◆ 33 départements bénéficient de la dotation de péréquation urbaine (DPU) pour un montant moyen par habitant de 13,95 € en 2012 (après prélèvement de la quote-part outre-mer)³⁰. Les montants perçus s'échelonnent de 11,86 € à 19,24 € par habitant ;
- ◆ 61 départements bénéficient de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) pour un montant moyen par habitant de 29,54 € en 2012. Cette moyenne cache de fortes disparités, les montants perçus s'échelonnant de 17,19 € à 177,66 € par habitant.

Cette dispersion s'observe pour les régions dans une moindre mesure (compte tenu de la faiblesse des montants péréqués au sein de cette catégorie de collectivité, cette analyse n'est cependant pas nécessairement pertinente). En 2012, la moitié des régions, soit 11 régions, étaient ainsi bénéficiaires de la dotation de péréquation des régions.

Orientation n° 3 : Accroître l'efficacité péréquatrice des dispositifs de péréquation en resserrant leurs conditions d'éligibilité et en supprimant les dispositifs les moins efficaces

L'efficacité péréquatrice des dotations verticales pourrait être renforcée par un resserrement de leurs conditions d'éligibilité, la suppression des dispositifs les moins efficaces et l'augmentation des dispositifs les plus efficaces :

- ◆ **un resserrement de la DSU**, au-delà de l'effort déjà mis avec la création de la DSU cible, améliorera l'efficacité du dispositif. L'impact sur les communes sortantes sera limitée compte-tenu des faibles montants de DSU dont elles bénéficient et de leur niveau relativement élevé de ressources ;
- ◆ il serait nécessaire de mieux cibler la DSR sur les communes rurales ayant un potentiel fiscal nettement inférieur à la moyenne. Il pourrait être envisagé **d'allouer l'ensemble des dotations aux seules communes bourg-centre et à celles bénéficiant de la DSR cible** ;
- ◆ dans le contexte de montée en charge du FPIC, instrument transversal de péréquation, et d'un nombre excessif d'instruments de péréquation potentiellement contradictoires entre eux, **la mission préconise la suppression de la DNP**. Les crédits correspondant seraient réintégrés dans les compléments de garantie des communes bénéficiaires et/ou réorientés vers des instruments de péréquation plus efficaces ;
- ◆ **resserrer les critères d'éligibilité à la DPU et à la DFM** pour en limiter le nombre de bénéficiaires en faisant jouer le mécanisme de garantie qui en lisse les effets.

2.3.3. Les mécanismes de garantie atténuent l'efficacité de la péréquation

Pour répondre à la préoccupation des élus de garantir une relative stabilité de leur budget local, les dotations de péréquation comportent souvent des mécanismes de garantie. Ils consistent en une sortie progressive visant à préserver les collectivités qui viendraient à ne plus être éligibles à un dispositif.

Orientation n° 4 : Réexaminer les mécanismes de garantie, qui rigidifient les finances locales et réduisent les moyens alloués à la péréquation

³⁰ Source : DGCL, bilan de fin de répartition de la DGF 2012.

Rapport

Si la logique de ces mécanismes de garantie peut être acceptée, **leur application trop large vient réduire les montants alloués à la péréquation et vient rigidifier les dispositifs** ; il conviendrait donc de les réexaminer.

Tableau 12 : Principaux mécanismes de garanties bénéficiant aux communes et aux départements (2012)

	Nombre de bénéficiaires de la garantie	Montant (en M€)
DSU garantie	46 communes	12,1
DSR garantie	394 communes	13,5
<i>Garantie de sortie fraction bourg centre</i>	<i>133</i>	<i>11,2</i>
<i>Garantie de sortie fraction péréquation</i>	<i>261</i>	<i>2,3</i>
DNP garantie	6478 communes	57,0
<i>Garantie de sortie part principale DNP</i>	<i>1994</i>	<i>20,1</i>
<i>Garantie de sortie part majoration DNP</i>	<i>4484</i>	<i>36,9</i>
DFM (non-baisse de la dotation notifiée en 2011)	51 départements	Non communiqué

Source : Mission.

2.3.4. La péréquation horizontale reste d'une ampleur limitée

La péréquation horizontale, dont les dispositifs les plus récents sont effectifs depuis 2013, (cf. encadré suivant), repose sur des montants qui demeurent limités ; inférieurs à moins de 1 Md€, ils ne représentent en effet que 11 % des dotations explicitement péréquatrices. À titre d'illustration, le FPIC, après cinq années d'existence, n'atteindra que 1 Md€ à partir de 2016, soit 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales.

Encadré 4 : La lente montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale

La péréquation horizontale reposait jusqu'en 2010 sur trois mécanismes :

- les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ;
- les fonds départementaux de péréquation de la taxe additionnelle des droits de mutation³¹.
- et le fonds de solidarité des communes de la région Ile de France (FSRIF),

La réforme de la taxe professionnelle de 2010 a bouleversé cette architecture en s'accompagnant de la création de quatre nouveaux fonds de péréquation horizontale concernant l'ensemble des catégories des collectivités territoriales.

Depuis, la réforme de la taxe professionnelle en 2010, ont été successivement créés :

- en 2011, un fond national de péréquation des droits de mutations à titre onéreux en faveur des départements (DMTO) ;
- en 2012, un fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ;
- en 2010, pour une entrée en vigueur en 2013, un fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements et un fonds de péréquation des ressources des régions.

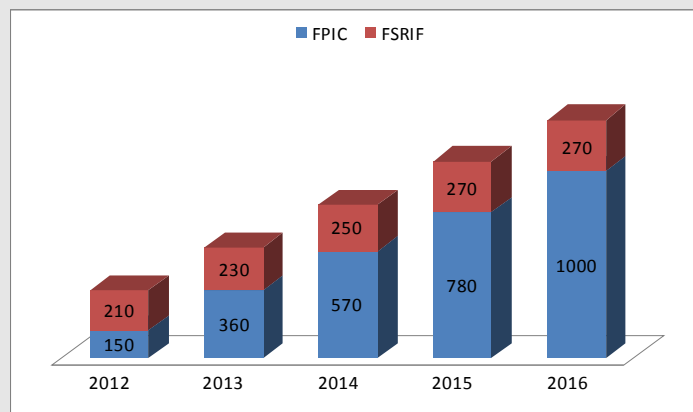
Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sont du fait de la suppression de la taxe professionnelle depuis 2010 alimentés par une dotation de l'État (431 M€ en 2013).

La péréquation horizontale se concentre, comme la péréquation verticale, sur le bloc communal avec le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) réformé en 2012 pour renforcer les ressources des communes en difficulté et le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) mis en place en 2012 qui a une montée progressive jusqu'à 1 Md€ en 2016.

³¹ Ces fonds sont prévus par l'article 1584 du CGI. Le produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation perçus par les communes de moins de 5000 habitants qui ne présentent pas un caractère touristique alimente un fonds réparti par le préfet suivant un barème établi par le conseil général.

Rapport

Graphique 4 : La montée en puissance de la péréquation horizontale dans la sphère communale



Source : rapport de l'observatoire des finances locales « les finances des collectivités locales 2012 ».

Pour les départements, les ressources des fonds de péréquation des DMTO se sont élevées à 580 M€ en 2012 et à 334 M€ en 2013 mais le niveau de ce fonds dépend étroitement du marché immobilier. Compte tenu de la volatilité du marché immobilier et de la baisse actuelle du nombre de transactions, les ressources futures de ce fonds sont difficiles à évaluer. Le montant mis en réserve en 2012 (120 M€) a ainsi déjà été partiellement utilisé pour garantir l'effet du fonds en 2013.

Enfin, la mise en place, par la LFI 2013, du fonds de péréquation de la CVAE pour les départements et du fonds de péréquation des ressources des régions aboutit dans les deux cas à des montants peu significatifs et donc un effet péréquateur très réduit (60 M€ pour les départements et 23 M€ les régions).

Pour les départements, l'existence de deux fonds entraînent des incohérences : en 2013, 14 bénéficiaires du FDMTO ont été contributeurs au FCVAE et 1 département contributeur au FDMTO est bénéficiaire du FCVAE. Ces effets limitent l'efficacité globale de la péréquation.

Une augmentation des montants destinés à la péréquation horizontale serait d'autant plus pertinente que, globalement, **l'efficacité intrinsèque des dispositifs de péréquation horizontale apparaît supérieure à celle des dispositifs de péréquation verticale (cf. infra)**. L'effet péréquateur joue en effet doublement, à la fois sur le prélèvement et sur la redistribution de la ressource. À l'euro déplacé, les dispositifs de péréquation horizontale exercent donc un effet correcteur des écarts de richesse plus important :

- ◆ s'agissant du bloc communal : l'impossibilité d'obtenir la ventilation par commune des prélèvements et reversements au FPIC n'a pas permis à la mission d'évaluer l'efficacité péréquatrice de ce fond. L'évaluation conduite par le gouvernement en septembre 2012³² concluait à sa très forte efficacité. Le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) paraît également très efficace avec un effet correcteur élevé à l'euro dépensé (cf. annexe I) ;
- ◆ s'agissant des départements : en 2012, le fonds DMTO exerce un effet correcteur supérieur à celui de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et de la dotation de péréquation urbaine (DPU), pour un montant plus de deux fois inférieur à celui de ces dotations (580 M€ pour le fonds DMTO contre 1,29 Md€ pour la DFM et la DPU) ;
- ◆ s'agissant des régions : l'efficacité intrinsèque, à l'euro déplacé, du dispositif de péréquation horizontale est 2 à 2,5 fois supérieure à celle de la dotation de péréquation des régions. Le coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini mesurant la dispersion initiale des richesses s'élève ainsi en 2013 (cf. supra) :

³² Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012, septembre 2012. L'évaluation a été réalisée au niveau des ensembles intercommunaux et des communes isolées et non de l'ensemble des communes comme dans ce rapport.

Rapport

- à 132 M€ pour le fonds de péréquation des ressources contre 286 M€ pour la dotation de péréquation des régions lorsque l'indicateur des ressources fiscales des régions (IRFR) est utilisé comme critère de ressources ;
- à 48 M€ pour le fonds de péréquation des ressources contre 133 M€ pour la dotation de péréquation des régions lorsque le potentiel fiscal 2012 est utilisé comme critère de ressources.

3. La baisse prochaine des concours financiers de l'État appelle, à court terme, un renforcement de la péréquation et, structurellement, une refonte globale des dispositifs de péréquation à moyen terme

Dans un contexte particulièrement difficile pour les finances publiques, le gouvernement a annoncé, lors du CFL du mois de mars 2013, deux baisses successives de 1,5 Md€ des concours financiers de l'État aux collectivités locales ; **en 2015, les dotations de l'État devraient donc être inférieures de 3 Md€ par rapport à celles de 2012.** Les modalités de répartition de cette baisse ne sont pas connues et font l'objet de discussions entre les représentants des collectivités territoriales et l'État, dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité, lancé le 12 mars dernier par le Premier ministre.

Pour la mission, la baisse des dotations de l'État, qui représentera plus de 7 % de la DGF, implique non seulement de renforcer les dispositifs de péréquation mais également de repenser, plus structurellement, les relations financières entre l'État et les collectivités locales.

3.1. Les marges de progression de la péréquation verticale étant limitées, le renforcement de la péréquation passe par une montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale

Comme indiqué *supra*, les montants alloués à la péréquation ont pour l'essentiel résulté de l'augmentation de la DGF. Elle a été facilitée jusqu'à une époque récente par une croissance économique et des marges de manœuvre budgétaire plus importantes qu'aujourd'hui. La péréquation a ainsi pu bénéficier, ponctuellement, d'apports budgétaires supplémentaires, par exemple en 2005 pour la DSU.

Dans un contexte où la croissance stagne et où l'inflation reste faible, les montants alloués à la DGF ne connaissent pas d'augmentation mécanique. Dans la LFI pour 2013, la péréquation verticale est chiffrée à 8,0 Md€ (FDPTP inclus), soit environ 4 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales (185,5 Md€ en 2011) ; la péréquation verticale, au sein de la DGF, devrait croître de 238 M€, le double de sa progression en LFI 2012. Cette augmentation porte principalement sur le bloc communal : 87 % de ce surcroît de péréquation au sein de la DGF bénéficiera à la strate communale (208 M€), le solde bénéficiant aux départements (20 M€) et aux régions (10 M€). Cette augmentation de la part péréquatrice de la DGF est financée :

- ◆ pour 119 M€ (50 %), par une augmentation nette de la DGF compensée par une minoration du même montant des variables d'ajustement³³ ;
- ◆ pour 119 M€ (50 %), par écrêtements des composantes non péréquatrices de la DGF.

³³ Les « variables d'ajustement » recouvrent les compensations d'exonération, les garanties, les minorations des amendes de police et le complément part salaire.

Du fait de la stabilisation en valeur de l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités territoriales, une augmentation de la DGF à moyen terme s'avère peu probable.

L'augmentation des composantes péréquatrices de la DGF ne peut donc plus provenir d'une augmentation nette de son montant. En outre, le potentiel d'augmentation des composantes péréquatrices de la DGF au détriment des autres composantes est limité à court terme, notamment du fait du poids des mécanismes de garanties.

Orientation n° 5 : Privilégier la péréquation horizontale pour accroître les moyens alloués à la réduction des inégalités
--

À défaut d'un abondement des dotations composantes péréquatrices de la DGF par les composantes non péréquatrices, une intensité accrue de la péréquation globale doit passer par un renforcement de la péréquation horizontale. Ce système, qui ne s'est mis en place de façon définitive qu'en 2013 (*cf. supra*), présente en effet, dans le contexte budgétaire actuel, le plus grand potentiel de réduction des inégalités entre collectivités.

Avec la dotation d'intercommunalité et la création du FPIC, l'intercommunalité est au cœur de la péréquation horizontale :

- ◆ le FPIC a un double effet péréquateur : le premier provient directement du prélèvement et du reversement au titre du fonds sur le fondement de critères de ressources et de charges ; le second effet, moins direct, provient des répartitions internes aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- ◆ selon la même logique, la DSC, facultative en règle générale mais largement appliquée (environ 1 Md€ en 2013), a vocation à accompagner l'intégration des intercommunalités et peut organiser en ce sens une péréquation financière en leur sein.

Compte tenu des contraintes financières actuelles, et notamment de la réduction programmée des dotations de l'État, un accroissement rapide de la péréquation horizontale peut apparaître ambitieux. La mission considère toutefois que cette orientation est primordiale au moment où les fractures territoriales s'accroissent avec la crise économique.

Si l'objectif péréquateur des fonds horizontaux bénéficiant au bloc communal semble atteint, trois types de questions, valant pour l'ensemble des collectivités s'agissant de la péréquation horizontale, devront être rapidement traités :

- ◆ la montée en charge de la péréquation horizontale, en changeant la nature de la péréquation, pourrait remettre en cause l'architecture d'ensemble des dispositifs de péréquation ;
- ◆ la soutenabilité du prélèvement alimentant le FPIC, à compter de 2014, par exemple sur les communes disposant des ressources au dessus de la moyenne mais faisant face à des charges importantes ;
- ◆ les modalités de répartition internes aux intercommunalités (FPIC et DSC) et leurs éventuels effets péréquateurs.

3.2. Le renforcement de la péréquation à partir des marges de manœuvre existantes doit permettre d'absorber la réduction des dotations de l'État tout en renforçant une juste répartition des ressources

Orientation n° 6 : Renforcer la péréquation à partir des marges de manœuvre existantes

Des marges de manœuvre existent pour renforcer, en 2014 et en 2015, l'intensité de la péréquation financière entre collectivités territoriales. Ces différentes pistes devront faire l'objet d'expertises juridiques, techniques et quantitatives complémentaires avant d'être, le cas échéant, retenues.

3.2.1. La baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales à partir de 2014 gagnerait à être répartie de façon péréquatrice

Une première manière de renforcer la péréquation serait d'utiliser la prochaine diminution des concours financiers de l'État en réduisant les dotations bénéficiant aux collectivités ayant les ressources les plus élevées par rapport à la moyenne de leur catégorie. En fonction de ses modalités de répartition, l'application ciblée de la baisse des dotations peut en effet avoir un effet péréquateur puissant.

Deux orientations, complémentaires, peuvent être mises en œuvre pour accentuer l'effet péréquateur de la baisse des concours financiers de l'État.

D'une part, au sein de chaque catégorie de collectivités, la baisse pourrait être répartie sur la base de critères péréquateurs. La prise en compte du revenu par habitant, qui est envisagée par le CFL pour les départements, pourrait constituer une piste pertinente de répartition de la baisse des dotations.

À défaut, en cas de baisse proportionnelle appliquée à la part forfaitaire de la DGF, l'application de cette baisse aura d'importants effets contre-péréquateurs (les dotations forfaitaires contribuant à réduire significativement les inégalités entre collectivités³⁴, cf. annexes). Dans cette hypothèse, il serait d'autant plus nécessaire de poursuivre à un rythme soutenu la progression des dotations de péréquation de la DGF au moyen d'une baisse de ses variables d'ajustement³⁵.

Dans tous les cas, la baisse des dotations devrait être compensée, pour les collectivités bénéficiaires de dispositifs de péréquation horizontaux, par la montée en charge de ces derniers. En particulier, au sein du bloc communal, une augmentation forte du FPIC inciterait à un infléchissement de la dépense pour les communes contributrices et offrirait un amortissement à la baisse des dotations de l'État pour les communes bénéficiaires.

Si toutefois, la baisse de la DGF était opérée de manière non péréquatrice mais proportionnelle, par diminution de la dotation de base et des parts compensations, cela aurait pour conséquence d'accroître les écarts de richesse ce qui rendrait nécessaire un renforcement de la péréquation.

³⁴ Pour le bloc communal, le complément de garantie et, dans une moindre mesure, la dotation de base exerce un effet péréquateur important (au contraire de la part compensation). Pour limiter les effets contre-péréquateurs, une baisse de la dotation forfaitaire doit donc porter en priorité sur la part compensation puis sur la dotation de base et en dernier lieu sur le complément de garantie.

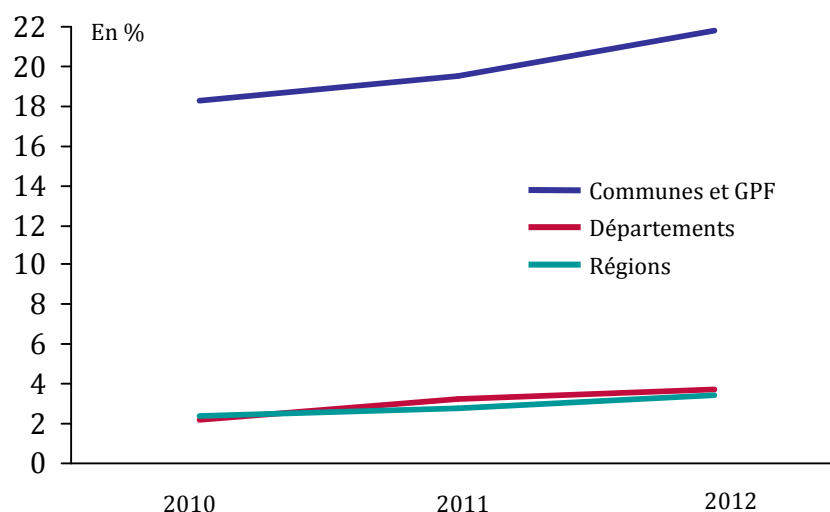
³⁵ Une telle évolution se ferait ainsi à coût constant pour l'État, l'enveloppe normée de la DGF étant sous plafond.

Rapport

D'autre part, entre les différents niveaux de collectivités, une répartition plus équitable pourrait être obtenue en faisant porter au bloc communal un effort supérieur à sa part dans les ressources totales des collectivités locales. Une telle répartition, qui permettrait notamment de limiter la contribution des départements à la baisse des dotations, apparaît justifiée au regard des marges budgétaires plus importantes au sein du bloc communal permises par une dynamique des recettes fiscales et un pouvoir de taux nettement supérieurs à ceux des départements et des régions :

- ◆ pour les communes, les recettes de fiscalité demeurent relativement dynamiques en 2012 (+ 2,7 %) et la progression des charges de fonctionnement de 2,3 % a conduit à un léger recul de l'épargne brute. Les dépenses d'investissement ont également poursuivi leur progression en 2012 (3,2 %) après une année 2011 dynamique (+ 5,8 %). La contrainte financière apparaît moindre pour les intercommunalités. La fiscalité nette perçue par les EPCI atteint 11,8 Md€ en 2012, soit une augmentation de 8,7 % par rapport à 2011. Les charges de fonctionnement, tant les dépenses de personnel que les charges de fonctionnement courante, sont également dynamiques (+ 6 % en 2012) ;
- ◆ en outre, l'évolution sur les trois dernières années du solde de fin de mois du compte 515 au Trésor pour les communes laisse à penser qu'il existe davantage de marges de manœuvre sur cette catégorie de collectivités (*cf. graphique et encadré infra*). Le solde agrégé du compte 515 du bloc communal représentent en moyenne 20 % de leurs recettes de fonctionnement contre 3 % pour les régions et les départements. Le bloc communal a ainsi pu maintenir des dépôts significatifs au Trésor afin de se prémunir contre le risque d'assèchement du crédit.

Graphique 5 : Évolution du solde du compte 515 au Trésor de 2010 à 2012 (en pourcentage des recettes de fonctionnement de chaque catégorie de collectivités)



Source : DGFIP, rapports de l'observatoire des finances locales 2011 et 2012, mission.

Encadré 5 : Analyse par catégorie de collectivités du solde du compte 515 au Trésor

Le compte 515 au Trésor enregistre les fonds disponibles auprès du Trésor public.

Les groupements à fiscalité propre (GFP), en particulier ceux à taxe professionnelle unique (TPU), perçoivent des recettes fiscales qu'ils reversent aux communes. Les versements fiscaux s'élevaient à 9,3 Md€ en 2010, à 9,7 Md€ en 2011 et à 9,6 Md€ en 2012 (données provisoires). Pour le total des communes et des GFP, ce montant n'est compté qu'une fois (en recettes fiscales des GFP).

Sur les trois dernières années, le solde de fin de mois moyen sur le compte 515 au Trésor représente 3 % en moyenne des recettes de fonctionnement des départements et des régions contre près de 20 % pour les communes et les groupements à fiscalité propre.

Rapport

Tableau 13 : Solde moyen en fin de mois du compte 515 au Trésor (en M€) en 2012

	Solde moyen en fin de mois	Recettes de fonctionnement	Solde moyen en fin de mois du compte 515 (% des recettes de fonctionnement)
Communes et GFP	22 601	103 800	21,8 %
Départements	2 348	63 700	3,7 %
Régions	773	22 200	3,5 %

Source : DGFIP (solde du compte 515 au Trésor, données provisoires relatives aux recettes de fonctionnement 2012), mission.

Tableau 14 : Solde moyen en fin de mois du compte 515 au Trésor (en M€) en 2011

	Moyenne	Recettes de fonctionnement	Solde moyen en fin de mois du compte 515 (% des recettes de fonctionnement)
Communes et GFP	19 478	100 000	19,5 %
Départements	2 040	63 200	3,2 %
Régions	628	22 300	2,8 %

Source : DGFIP (solde du compte 515 au Trésor), rapport de l'observatoire des finances locales 2012, mission.

Tableau 15 : Solde moyen en fin de mois du compte 515 au Trésor (en M€) en 2010

	Moyenne	Recettes de fonctionnement	Solde moyen en fin de mois du compte 515 (% des recettes de fonctionnement)
Communes et GFP	17 655	96 400	18,3 %
Départements	1 307	60 600	2,2 %
Régions	524	21 800	2,4 %

Source : DGFIP (solde du compte 515 au Trésor), rapport de l'observatoire des finances locales 2011, mission.

Pour rendre acceptable, pour le bloc communal, cette évolution des concours financiers de l'État et la suppression de la DNP, la DSR, telle que recentrée selon les orientations proposées *supra* par la mission, pourrait être abondée par un recyclage des crédits actuellement alloués au FDPTP (431 M€), dont l'efficacité péréquatrice s'avère faible (*cf. infra*).

Cette réforme des concours financiers péréquateurs de l'État sera d'autant plus nécessaire si la répartition de la baisse de la DGF du bloc communal en 2014 puis en 2015 produit des effets contre-péréquateurs. Ce serait le cas dans le scénario envisagé par le comité des finances locales d'une diminution proportionnelle de la dotation de base (pourtant péréquatrice, *cf. annexe I*) et des parts compensations.

3.2.2. Des marges de progression existent pour alimenter la péréquation horizontale et renforcer son efficacité

Pour alimenter la montée en charge de la péréquation horizontale à compter de 2015, plusieurs pistes existent, notamment :

- ◆ un relèvement des plafonds de contribution bénéficiant aujourd'hui à certaines collectivités bénéficiant d'importantes ressources, comme pour le fonds CVAE ou les fonds de péréquation horizontale (FPIC et FSRIF) du bloc communal ;

Rapport

- s'agissant du FPIC et du FSRIF, l'effet du plafonnement ira croissant jusqu'en 2016 en raison de la montée en charge programmée des deux fonds³⁶. À montants de FPIC et de FSRIF donnés, cela conduira à devoir augmenter la contribution au FPIC d'autres communes, franciliennes ou non. **Dans ce contexte, la perspective envisagée par le CFL de relever le plafond à 13 % des ressources fiscales semble souhaitable**³⁷.
 - sur le fond, il est possible de s'interroger sur le choix de faire porter la minoration en cas de plafonnement sur le versement au FPIC. Il peut paraître injuste pour les communes n'appartenant pas à l'Île-de-France. La mission estime toutefois cohérent de procéder ainsi, c'est-à-dire d'abord à une réduction des écarts, en moyenne plus limités, entre communes d'une même région puis à une réduction des écarts sur le plan national³⁸ :
- ◆ **une exclusion du bénéfice des fonds de péréquation des collectivités dont l'effort fiscal est trop faible.** Le FPIC exclut déjà de ses reversements les ensembles intercommunaux ou les communes dont l'effort fiscal est inférieur ou égal à 0,75. Même si l'utilisation de ce critère soulève des difficultés (*cf. infra*), la piste d'un relèvement de ce seuil, envisagée par le CFL, permettrait de renforcer l'efficacité du fonds ;
 - ◆ **une éventuelle inclusion des dégrèvements dans la politique de péréquation, sous réserve que celle-ci soit juridiquement possible et que les dégrèvements ne soient pas utilisés comme modalité de réduction des concours financiers de l'État.**

Le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » retrace, sous la forme de crédits évaluatifs, les dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'État (*cf. encadré infra*).

Encadré 6 : Les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'État

Les collectivités locales bénéficient d'un certain nombre de compensations budgétaires de dégrèvements d'impôts. Pour l'année 2013, le jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités locales » indique que les **transferts financiers de l'État aux collectivités se composent pour plus de 13 % de compensations d'exonérations et de dégrèvements**. Ces crédits représentent un total de **12,85 Md€ en 2013**, qui se décomposent comme suit :

- 9,81 Md€ au titre des dégrèvements, dont :
 - 6 Md€ pour les dégrèvements liés à la taxe professionnelle et aux impôts économiques liés à la réforme de la taxe professionnelle ;
 - 3,7 Md€ pour les dégrèvements liés à la taxe d'habitation ;
- 1,84 Md€ au titre des compensations d'exonérations ;
- 1,20 Md€ au titre des dotations de compensation d'anciennes allocations compensatrices.

Le rythme d'évolution de l'exécution des dégrèvements a été dynamique entre 2003 à 2009 avec une augmentation de 8,2 % par an en moyenne. Cette évolution était la conséquence de l'augmentation des bases dégrévées, des taux et des mesures nouvelles d'allègement de fiscalité locale. Depuis, la réforme de la fiscalité directe locale se traduit par une forte diminution des dégrèvements. En 2010, la fraction de dégrèvements de taxe professionnelle afférente aux émissions de l'année

³⁶ Les ensembles intercommunaux et les communes isolées ne peuvent se voir prélever au titre du FPIC et du FSRIF n-1 plus de 11 % de leurs ressources fiscales. En 2013, selon les simulations de la DGCL, ce mécanisme s'appliquera à un ensemble intercommunal et treize communes isolées. Leurs contributions au FPIC seront minorées de 13,5 M€.

³⁷ Le groupe de travail du CFL n'envisage toutefois de n'appliquer ce nouveau seuil que pour les ensembles intercommunaux ou communaux dont le niveau de CVAE par habitant est supérieur à dix fois la moyenne.

³⁸ Dans le rapport « d'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises » de mai 2010, l'IGA et l'IGF concluaient qu'un mécanisme de péréquation horizontale purement national était globalement plus efficace mais qu'un double mécanisme, d'abord régional puis national, permettait de préserver le FSRIF et de limiter l'ampleur des transferts entre des territoires soumis à des enjeux très différents.

Rapport

disparaît. Les dégrèvements liés à la contribution économique territoriale et ceux liés à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises produisent leurs effets en 2011 en raison de la mécanique de ce nouvel impôt. En 2011, les dégrèvements de taxe professionnelle disparaissent massivement alors que les impôts liés aux nouveaux impôts économiques locaux montent progressivement en puissance.

Tableau 16 : Dégrèvements pris en charge par l'État en M€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Communes	3 183	3 320	3 468	3 523	3 863	4 013	3 793	3 469
EPCI	2 696	3 146	3 532	3 820	4 705	5 384	4 558	3 165
Départements	2 700	3 080	3 470	3 683	4 451	5 069	4 493	2 292
Régions	546	744	874	945	1 210	1 343	1 140	1 148
Autres	720	821	912	996	1 481	1 635	1 424	312
Total	9 845	11 111	12 256	12 967	15 710	17 444	15 408	10 386

Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités locales », PLF 2013 ; montants globaux d'ordonnancement exécutés pour les années 2004 à 2011.

Les dégrèvements constituent une recette pour les collectivités, et leur diminution pourrait être utilisée comme un mode de péréquation entre elles.

Parmi les dégrèvements mobilisables à des fins de péréquation, **la piste des dégrèvements de taxe d'habitation apparaît la plus prometteuse et gagnerait à être étudiée, sous réserve de faisabilité juridique.**

Enfin, l'efficacité de la péréquation horizontale pourrait être accrue, en particulier pour le bloc communal et pour les régions.

Concernant le bloc communal, la mission recommande ainsi de revoir les règles de fonctionnement des intercommunalités pour faire de ces financements l'instrument de proximité de la péréquation financière entre les communes :

- ◆ **les modalités de répartition des prélèvements et des reversements au FPIC mises en œuvre au sein des groupements devraient faire l'objet d'une évaluation par la DGCL** pour apprécier si les délibérations locales ne conduisent pas à des effets pervers (adoption d'une délibération de l'EPCI pour répartir entre ses membres le prélèvement ou le versement au FPIC d'une manière contre-péréquatrice)³⁹ ;
- ◆ **les modalités de répartition de la dotation de solidarité communautaire pourraient être précisées.** Selon l'évaluation, très partielle, conduite par la mission, l'efficacité péréquatrice de cette dotation semble inexistante. En premier lieu, il importe de préciser si la DSC s'inscrit dans un objectif de péréquation financière ou bien si elle constitue un instrument à la libre appréciation des EPCI pour organiser la solidarité, qui ne passe pas seulement par la péréquation financière, en leur sein. En second lieu, il conviendra d'apprécier à l'occasion de l'évaluation des modalités de répartition du FPIC, comment les deux dispositifs se coordonnent et si des effets pervers (annulation de l'effet du FPIC par la DSC par exemple) apparaissent ;
- ◆ **pour les petites communes, un versement des dotations de péréquation à leurs EPCI de rattachement pourrait être envisagé.**

L'intégration communautaire, par exemple le financement par l'EPCI d'équipements partagés entre ses communes membres, entraîne d'autres effets, potentiellement très importants, de réduction des écarts de richesse.

³⁹ Cf. les travaux ayant été conduits dans le cadre de la mission confiée à M. François Pupponi *Péréquation et politique de la ville*, juin 2013 : « Ainsi, on constate que plus une commune a un potentiel financier par habitant élevé, plus elle touche une part de DSC importante dans son EPCI ».

Concernant les régions, l'efficacité du fonds de péréquation entré en vigueur en 2013 est limitée par son mécanisme de plafonnement (*cf. annexe III*). Sans modification des critères de répartition, des marges de manœuvre accrues pourraient être retrouvées en assouplissant les plafonds de manière à satisfaire un objectif de croissance du fonds suivant, par exemple, l'évolution des ressources de CVAE.

3.3. À terme, l'État et les collectivités territoriales ne pourront pas faire l'économie de réformes plus structurelles de la dotation globale de fonctionnement et des dispositifs de péréquation

À moyen terme, le manque de lisibilité de l'architecture des dispositifs de péréquation et les marges de progression limitées de la péréquation verticale appellent une réforme d'ampleur de l'architecture d'ensemble des dotations. Dans l'esprit de la mission, une telle réforme donnerait davantage de place à la péréquation horizontale, regrouperait et simplifierait les dotations de l'État et, enfin, clarifierait les objectifs recherchés par la péréquation. **Le système devrait donc être simplifié, et la DGF réformée.**

Orientation n° 7 : Engager une réforme structurelle du système de péréquation et de la dotation globale de fonctionnements

Cette réforme, particulièrement complexe à conduire, nécessitera plusieurs mois de travaux techniques ; elle mobilisera plusieurs services de l'État et des universitaires. Afin qu'elle puisse entrer en vigueur en 2015 ou en 2016, la mission recommande donc qu'elle soit rapidement lancée.

En premier lieu, les mécanismes de péréquation doivent reposer sur des indicateurs de ressources et/ou de charges stabilisés pour pouvoir être évalués. En modifiant en permanence, le plus souvent à la vue des résultats de simulations individuelles, les indicateurs d'éligibilité et de répartition des dotations, le système actuel a perdu à la fois toute cohérence interne et une partie de sa légitimité. La mission recommande donc que soient conduits, le cas échéant à l'aide d'universitaires, des travaux portant sur les points suivants :

- ◆ la définition d'un niveau de charges standard permettant de fonder la péréquation des ressources sur une égalisation des pouvoirs d'achat et de déterminer les critères de charges permettent de fonder la péréquation ; la mission ne sous-estime pas, cependant, la complexité de définition d'un tel indicateur ;

Encadré 7 : Le choix des critères de charges

Les critères de charges actuellement utilisés dans les mécanismes de péréquation ont été choisis dans l'optique d'être à la fois simples, lisibles mais aussi totalement fiables⁴⁰. La robustesse d'un critère se mesure aussi par rapport à la source des données qui le fondent. Ainsi, les critères de minima sociaux sont d'une utilisation délicate, car leur définition n'est pas toujours figée, l'origine des données n'est pas systématiquement identifiée et leur mise à jour régulière n'est pas garantie.

L'utilisation d'un critère de charges en matière de péréquation nécessite en effet que la donnée utilisée soit fiable et disponible à date régulière. A titre d'exemple, le critère de population est devenu beaucoup plus fiable depuis que la procédure de recensement rénovée⁴¹ permet la mise en œuvre d'un recensement annualisé de la population.

Le choix d'éventuels nouveaux critères de charge devra donc s'assurer de leur niveau de fiabilité et la régularité de leur mise à jour.

Source : Mission.

⁴⁰ Pour ce motif, les données émanant de l'INSEE sont privilégiées par la DGCL.

⁴¹ Instaurée par la loi du 27 février 2002 dite loi « démocratie et proximité ».

Rapport

- ◆ l'examen de l'opportunité d'une rénovation des indicateurs traditionnels de ressources, qui se seraient dégradés à l'issue de la réforme de la taxe professionnelle. Ce sujet, d'apparence technique, est majeur car il détermine la représentation des inégalités entre collectivités et donc la légitimité de la péréquation, en particulier horizontale ;

Encadré 8 : La rénovation des indicateurs de ressources

Certaines collectivités territoriales soulignent que les critères de ressources s'avèrent désormais difficiles à appréhender, en particulier en raison des récentes évolutions en matière de fiscalité locale.

À l'issue de la réforme de la taxe professionnelle, le potentiel fiscal des départements a ainsi perdu de sa signification. Le potentiel financier défini par l'article L3334-6 du code général des collectivités territoriales additionne en effet à ce potentiel de taxe foncière sur les propriétés bâties, les produits d'impôts, de dotations et de taxes indirectes pour lesquels les départements n'ont pas de marge de manœuvre ; en outre, les produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe sur la publicité foncière sont pris en compte pour leur montant moyen sur les cinq dernières années, ce qui réduit les variations annuelles de taxes fiscales très fluctuantes selon la conjoncture.

La loi de finances initiale pour 2013 illustre les doutes sur la pertinence du critère de ressource utilisé pour les départements : d'une part, le nouveau potentiel financier sert de référence pour le calcul de l'ensemble des dotations des départements⁴² ; d'autre part, elle modifie les règles de répartition du fonds DMTO pour minorer le rôle du potentiel financier en introduisant un critère alternatif.

Dans une optique de mesure des écarts de richesse, il importe de pouvoir appréhender au mieux les impôts et taxes qui constituent les deux tiers des recettes des départements. **Le potentiel financier permet de prendre en compte 30,8 Md€ sur 41 Md€ de recettes fiscales.** Une démarche consistant à élargir le potentiel financier à toutes les recettes fiscales supposerait d'élargir le champ des recettes prises en compte, notamment celles sur lesquelles les départements peuvent avoir un pouvoir de taux ou de prix ; il en est ainsi de certaines redevances⁴³, des taxes d'urbanisme ou encore des recettes de TICPE. Une telle évolution soulève cependant des difficultés : outre des contraintes de recensement, de délai ou de fiabilité, la perception de certaines recettes est directement liée à une charge particulière qui peut rendre sa prise en compte délicate au titre du potentiel financier.

Comme les professeurs Guy Gilbert et Thierry Madiès, la mission préconise la conduite d'une expertise pour définir des indicateurs de ressources et de charges « cohérents, temporellement et spatialement »⁴⁴. Quelle que soit l'évolution du potentiel financier, **il importe en tout cas de conserver un indicateur de ressources unique valant pour toutes les dotations.** Il en va de la cohérence et de la lisibilité des dispositifs.

Source : Mission.

- ◆ une réflexion sur l'opportunité d'une prise en compte de l'effort fiscal, sous réserve que celle-ci ne crée pas un biais encourageant l'augmentation des taux ;

Encadré 9 : L'effort fiscal

Avec la réforme de la fiscalité locale, le champ d'application du critère d'effort fiscal a été restreint aux seules communes. Les interrogations sur le concept de potentiel financier traduisent la difficulté d'appréhender l'effet des décisions propres des collectivités. De ce point de vue, l'utilisation de l'effort fiscal est envisagée en complément de l'appréciation du potentiel fiscal, en ce qu'il mesure le différentiel entre le taux d'imposition voté par la collectivité et le taux moyen national.

⁴² L'adoption de ce potentiel financier additionne au potentiel fiscal la dotation forfaitaire et la dotation de compensation de l'année N-1. Il est donc une appréciation plus large des ressources départementales et des écarts de richesse sur deux-tiers de la totalité des recettes de fonctionnement des départements. Il prend effet à partir de la répartition de la DGF de 2013.

⁴³ A titre d'exemple, Les tarifs des redevances dues aux départements en raison de l'occupation de leur domaine public par des canalisations destinées au transport d'hydrocarbures ou de produits chimiques sont arrêtés par délibération du département après consultation de l'exploitant de l'ouvrage (article L3333-8 du CGCT).

⁴⁴ Dans leur contribution au rapport précité *Vers l'égalité des territoires*, page 434.

Rapport

Pour les départements, cet effort fiscal ne paraît pouvoir être mesuré que sur la seule taxe sur le foncier bâti parmi les recettes fiscales prises en compte dans le potentiel financier. Ce critère pourrait être utilisé pour déterminer l'éligibilité à certaines dotations ou comme coefficient correcteur pour mieux valoriser les départements qui mobilisent leurs contribuables locaux.

Toutefois, l'utilisation de l'effort fiscal a deux inconvénients. D'une part, il peut engendrer une situation d'aléa moral, en favorisant des collectivités ayant conduit une politique fiscale agressive ; d'autre part, il peut biaiser les comportements et inciter à une augmentation de la pression fiscale. Afin de limiter ces effets, la mission recommande qu'un examen approfondi des avantages et des inconvénients de ce concept soit conduit ; à titre d'exemple, et comme cela était autrefois pratiqué, il pourrait être envisagé, afin de limiter l'encouragement à la pression fiscale, d'introduire un plafond de référence à un effort fiscal.

- ◆ une actualisation du protocole d'évaluation établi par le commissariat général au plan en 2004.

La réflexion sur les critères de ressources et de charges doit être engagée rapidement afin de pouvoir aboutir à l'horizon 2015-2016 sur des propositions opérationnelles.

En second lieu, le système de péréquation devrait être rendu plus lisible et plus transparent. Compte tenu de la complexité du système actuel de péréquation (*cf. supra*), il apparaît nécessaire :

- ◆ que la question de l'articulation entre les différents mécanismes de péréquation horizontaux et verticaux existants, même si elle est complexe, soit posée. **Une orientation pourrait être de considérer que les inégalités résultant de la fiscalité, elles doivent d'abord être corrigées par des fonds horizontaux (c'est-à-dire par des ressources fiscales), puis que les inégalités restantes doivent faire d'une seconde correction par des dotations verticales versées par l'Etat ;**
- ◆ que les dispositifs de péréquation ne soient pas multipliés. Le foisonnement de dispositifs actuels doit donc faire l'objet d'une simplification ; parmi les évolutions possibles, la péréquation de type vertical pourrait ainsi être concentrée au sein d'une seule dotation.

La mission recommande ainsi que soit étudié la création d'un fonds unique de péréquation horizontale pour les départements, bâti sur un panier de ressources élargi. Les départements sont en effet les seuls des trois niveaux de collectivités à bénéficier de deux fonds de péréquation, assis sur des recettes fiscales spécifiques. Outre un objectif de simplification, les fortes variations de recettes fiscales invitent à envisager un mécanisme simplifié.

Deux pistes pourraient être envisagées : soit une fusion avec le FDMTO, soit la création d'un fonds large de péréquation horizontale au bénéfice des départements. Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit l'instauration d'un fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France à hauteur de 60 M€⁴⁵ qui pourrait préfigurer l'instauration d'un fonds unique de péréquation, le cas échéant conservant une part dédiée pour l'Île-de-France. La péréquation horizontale porterait alors sur l'ensemble des ressources fiscales. Outre une simplification des mécanismes, les départements y trouveraient l'avantage d'une plus grande stabilité de leurs ressources. Un tel dispositif aurait également l'avantage de pouvoir s'adapter aux éventuelles évolutions des ressources attribuées aux départements.

En troisième et dernier lieu, ces critères des dispositifs de péréquation doivent être simplifiés et mieux articulés avec les critères de répartition d'une DGF à terme rénovée.

⁴⁵ Le rapport de présentation de l'article 14 du projet de loi précise : « Les disparités de ressources et de charges entre départements au sein de la région capitale sont telles qu'elles nécessitent un dispositif de péréquation spécifique, comme il en existe par ailleurs pour les communes. Les prélèvements et les reversements sont fonction d'un même indice synthétique de ressources et de charges (IS) prenant en compte le potentiel financier, le revenu moyen des habitants, la proportion de bénéficiaires du RSA et la proportion de bénéficiaires des APL. ». La commission du Sénat a, en première lecture, rejeté cet article.

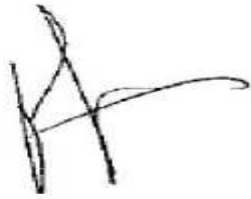
Rapport

La mission a jugé utile d'ajouter, pour clarifier les orientations du rapport, un échéancier ci-joint.

**

À Paris, le 19 juin 2013

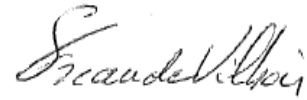
Pierre BERGÈS
Inspecteur de
l'administration



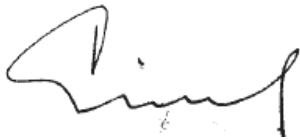
Adrienne BROTONS
Inspectrice des finances



Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspectrice général de
l'administration



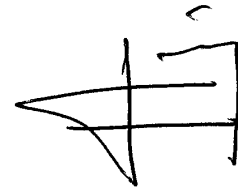
Eric GISSLER
Inspecteur général des
finances



Alban HAUTIER
Inspecteur des finances



Jean-François JUÉRY
Inspecteur des finances



Matthieu OLIVIER
Inspecteur adjoint des
finances



Patrick SUBRÉMON
Inspecteur général de
l'administration



PIÈCE JOINTE : ÉCHÉANCIER PROPOSÉ

Orientations	2014	2015
N°1 Développer l'intensité de la péréquation sans toutefois en fixer un objectif quantitatif	X	
N°2 Renforcer l'évaluation annuelle de la péréquation des finances publiques locales	X	
N°3 Accroître l'efficacité péréquatrice des dispositifs de péréquation en resserrant leurs conditions d'éligibilité et en supprimant les moins efficaces	X	X
N°4 Réexaminer les mécanismes de garantie qui rigidifient les finances locales et réduisent les moyens alloués à la péréquation	X	
N°5 Privilégier la péréquation horizontale pour accroître les moyens alloués à la réduction des inégalités	X	X
N°6 Renforcer la péréquation à partir des marges de manœuvres existantes	X	
N°7 Lancer une réforme structurelle du système de péréquation et de la dotation globale de fonctionnement		X

COMMENTAIRE

Au terme de son analyse, la mission a arrêté sept orientations qui tentent de répondre à la question centrale posée aux deux inspections générales : comment poursuivre la progression de la péréquation alors que va s'opérer en 2014 et 2015 un prélèvement de 3 Md€ sur les dotations de l'État aux collectivités territoriales ? La mission a également jugé utile de proposer un échéancier afin d'organiser de façon cohérente le phasage des mesures suggérées, en 2014 pour la majorité d'entre elles, en 2014 et 2015, pour celles qui engagent les budgets locaux et en 2015 pour la réforme structurelle de la dotation globale de fonctionnement.

Avant de résumer et d'expliquer les choix contenus dans l'échéancier, la mission constate que l'architecture comme les bases sur lesquelles reposent la dotation globale de fonctionnement et, par voie de conséquence, le système de péréquation doivent être profondément remaniés et si possible simplifiés (orientation n°7). Ce constat largement partagé et l'ampleur de la tâche nécessitent qu'une réflexion s'engage en 2015 pour aboutir en 2016 à une sortie négociée de la période actuelle dans le cadre du pacte de confiance et de solidarité.

Rapport

CE QUI DOIT ETRE ENGAGE EN 2014

Le rapport confirme la nécessité de développer l'intensité de la péréquation (orientation n°1) en s'appuyant sur les marges de manœuvre créées par la baisse de 3 Md€ des dotations (orientation n°6) ou encore par une réduction des mécanismes de garantie (orientation n°4). La progression de la péréquation, malgré le gel en 2012 et 2013 des dotations de l'État ne peut pas s'exonérer d'une évaluation globale et annuelle de ses dispositifs (orientation n°2).

CE QUI DOIT ETRE ENGAGE EN 2014 ET 2015

La mission estime, compte tenu de l'ampleur de l'orientation n°3 et après avoir retenu les remarques exprimées au sein de groupe de travail du comité des finances locales en charge de la péréquation, qu'il faut étaler sur deux ans le resserrement des conditions d'éligibilité des dotations de péréquation. Ce resserrement pourrait être rendu plus acceptable si la baisse des dotations de l'État se répartissait sur la base de critères péréquateurs. Compte tenu de l'importance des écarts et du très grand nombre de dispositifs parfois contradictoires ou redondants, la mission suggère de commencer en 2014 par une réduction du nombre des dotations et fonds de péréquation communaux (suppression de la DNP et des FDPTP) et par un resserrement des conditions d'attribution des dotations restantes (DSU et DSR). Une même démarche de resserrement serait entreprise en 2015 pour les dotations de péréquation verticale des départements, la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine.

Les travaux au sein du groupe de travail du comité de finances locales sur la péréquation et les observations et propositions du présent rapport concluent à un renforcement de la péréquation horizontale (orientation n°5). Certes le débat entre les pouvoirs publics et les élus se prolonge sur le rythme jugé trop rapide par certains élus de la progression de la péréquation horizontale en particulier du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales alors que va s'opérer le prélèvement de 3 Md€. Cependant, la mission observe que les effets péréquateurs de ce fonds sont parmi les plus efficaces et que son rythme de progression envisagé doit, à tout le moins, être maintenu. S'agissant des départements, la création d'un fonds unique de péréquation horizontale apparaît nécessaire pour mettre en œuvre une réduction lisible et efficace des écarts de richesse.

CE QUI DOIT ETRE ENGAGE EN 2015

La mission estime nécessaire d'engager la réforme de la dotation globale de fonctionnement et les dotations de péréquation qui lui sont liées. D'ores et déjà, compte tenu des perturbations introduites par la réforme de la fiscalité locale en 2009, des travaux d'ordre technique devront être lancés afin de définir des indicateurs de ressources et de charges adaptés à l'objectif de la péréquation.

GLOSSAIRE

- ◆ Effort fiscal : l'effort fiscal traduit le degré de sollicitation du contribuable local. Il est calculé en rapportant le produit des deux taxes foncières (bâti et non bâti) et de la taxe d'habitation sur la part du potentiel fiscal (*cf. infra*) correspondant à ces mêmes impôts.
- ◆ Indice de Gini : l'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de ressources entre les collectivités locales d'une même catégorie. Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.
- ◆ Péréquation : objectif d'égalité entre les collectivités territoriales. L'article 72-2 de la Constitution dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Ces dispositifs peuvent être horizontaux ou verticaux et peuvent s'appuyer sur les ressources ou les charges.
- ◆ Péréquation horizontale : péréquation qui redistribue des ressources entre collectivités territoriales d'une même catégorie et procède par prélèvements sur les collectivités contributrices puis versements aux collectivités bénéficiaires.
- ◆ Péréquation verticale : péréquation qui redistribue des ressources entre différents niveaux de collectivités publiques, particulièrement entre l'État et les collectivités locales *via* les concours de l'État aux collectivités locales.
- ◆ Péréquation sur stock : les prélèvements sont assis sur la distribution des ressources des collectivités contributrices.
- ◆ Péréquation sur flux : les prélèvements sont assis sur la croissance d'une année sur l'autre des ressources des collectivités contributrices. Lorsque les prélèvements sont faits sur la croissance cumulée des ressources entre l'année courante et une année de référence, il s'agit de péréquation sur flux cumulé.
- ◆ Potentiel fiscal : le potentiel fiscal est un indicateur de ressources des collectivités territoriales cherchant à mesurer leur richesse maximale potentielle. Il se calcule en appliquant à la valeur des bases brutes des quatre impôts directs locaux le taux moyen national d'imposition de chacun de ces impôts.
- ◆ Potentiel financier : le potentiel financier additionne au potentiel fiscal les dotations forfaitaires de l'État et les autres ressources fiscales. Il est donc plus complet que le potentiel fiscal.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I LA PEREQUATION DU BLOC COMMUNAL

ANNEXE II LA PEREQUATION DES DEPARTEMENTS

ANNEXE III LA PEREQUATION DES REGIONS

ANNEXE IV LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

La péréquation en faveur du bloc communal

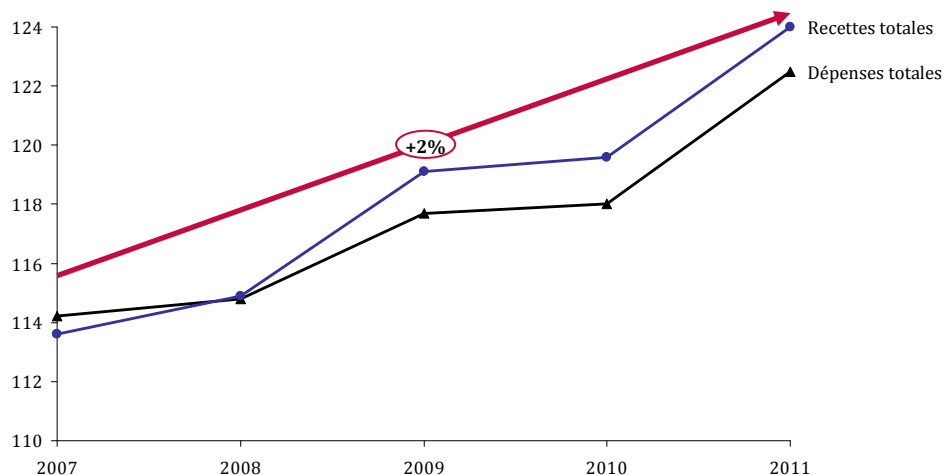
SOMMAIRE

1. LA SITUATION FINANCIERE DU BLOC COMMUNAL APPARAÎT EN MOYENNE PLUS FAVORABLE QUE CELLES DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS	1
1.1. La progression des recettes du bloc communal s'accompagne d'un pouvoir de taux croissant depuis 2007	1
1.2. Les communes bénéficient d'une part importante des dégrèvements d'impôts locaux	3
1.3. En raison de son poids et de la dynamique de ses dépenses, le secteur communal est le principal contributeur à la hausse des dépenses locales	5
2. L'ANALYSE DES DISPOSITIFS DE PEREQUATION AU NIVEAU DU BLOC COMMUNAL REVELE DES MARGES D'EFFICIENCE IMPORTANTES	7
2.1. L'effet péréquisiteur des dotations verticales explicitement péréquatrices versées aux communes est moins important que celui de la part forfaitaire de la DGF	9
2.1.1. <i>Globalement, les dispositifs de péréquation verticale au niveau communal permettent de réduire les écarts de potentiel fiscal</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>L'effet péréquisiteur de la part forfaitaire de la DGF est plus prononcé que celui des dotations verticales explicitement péréquatrices</i>	<i>10</i>
2.1.3. <i>Ces résultats ne sont pas fondamentalement modifiés si les inégalités sont mesurées par un critère de charges ramenant le potentiel fiscal à la population pondérée</i>	<i>12</i>
2.2. Prises individuellement, les différentes dotations sont inégalement péréquatrices et toutes insuffisamment ciblées	13
2.2.1. <i>Si la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la DSU cible ont un effet péréquisiteur significatif, elles pourraient être recentrées.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>La dotation de solidarité rurale (DSR) est insuffisamment ciblée, ce qui limite sa portée péréquatrice.....</i>	<i>16</i>
2.2.3. <i>La dotation nationale de péréquation (DNP) a également une portée péréquatrice très faible du fait de son manque de ciblage</i>	<i>17</i>
2.2.4. <i>La dotation d'intercommunalité (DI) n'a pas pour seul objectif de réduire les écarts de potentiel fiscal.....</i>	<i>18</i>
2.2.5. <i>Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) réduisent marginalement les écarts de potentiel fiscal entre communes</i>	<i>20</i>
2.2.6. <i>La portée péréquatrice de la dotation de solidarité communale (DSC) est indéterminée.....</i>	<i>24</i>
2.2.7. <i>Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) apparaît particulièrement efficace</i>	<i>26</i>
2.2.8. <i>La montée en puissance progressive du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) devrait permettre de renforcer l'effort de péréquation entre intercommunalités.....</i>	<i>27</i>

1. La situation financière du bloc communal apparaît en moyenne plus favorable que celles des départements et des régions

En première analyse, le bloc communal¹ ne semble pas connaître, en moyenne, de tensions budgétaires particulières, comme en témoigne l'évolution symétrique des dépenses et les recettes : sur la période 2007-2011, celles-ci progressent en effet au même rythme, soit + 2 % en moyenne annuelle.

Graphique 1 : Dépenses et recettes du bloc communal en Md€



Source : DGFIP ; données hors gestion active de la dette pour les communes et groupements à fiscalité propre (les reversements fiscaux des groupements vers les communes ont été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement) ; projections pour 2011 figurant dans le rapport de l'observatoire des finances locales de juillet 2012.

D'autres indicateurs permettent de conclure à l'existence de marges de manœuvre financière au sein du bloc communal, tant en recettes qu'en dépenses.

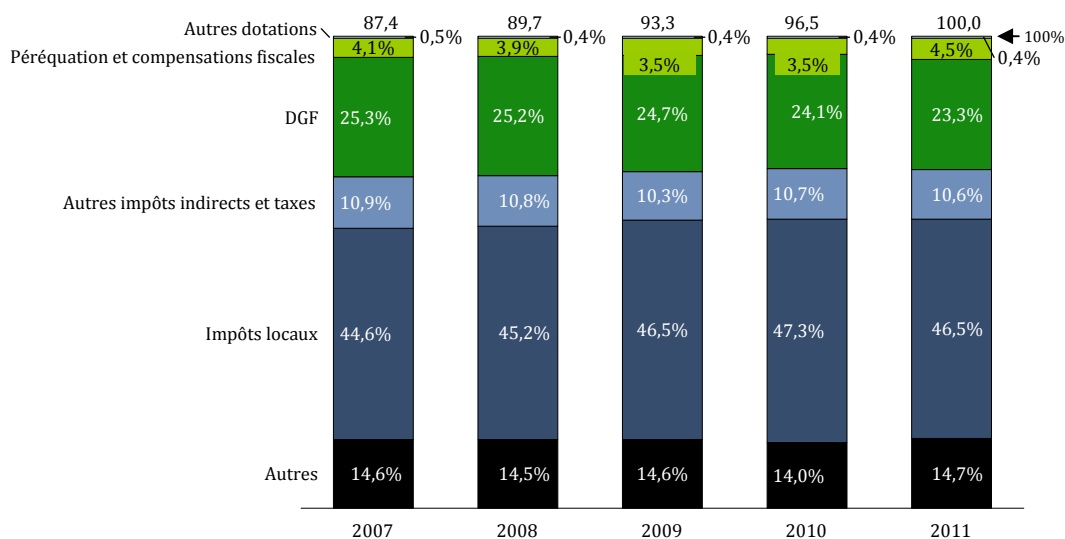
1.1. La progression des recettes du bloc communal s'accompagne d'un pouvoir de taux croissant depuis 2007

Si les recettes du bloc communal ont progressé de + 10 % entre 2007 et 2011, soit un rythme annuel proche de croissance de + 2 %, toutes les recettes n'ont pas progressé au même rythme. Par conséquent, la structure des recettes du bloc communal s'est déformée, les impôts locaux représentant une part croissante dans celles-ci (46,5 % en 2011, contre 44,6 % en 2007), tandis que la part de la DGF décroît (de 25,3 % à 23,3 %). Sur cette période, la DGF a légèrement progressé (de 22,1 Md€ à 23,3 Md€, soit une hausse de + 5 %), tandis que les impôts locaux ont fortement augmenté (de 39 Md€ à 46,5 Md€, soit une hausse de + 19 %). À l'issue de la réforme induite par la suppression de la taxe professionnelle, les communes disposent ainsi de ressources fiscales avec pouvoir de taux leur apportant de relatives marges budgétaires.

¹ Le bloc communal regroupe les communes et intercommunalités à fiscalité propre.

Annexe I

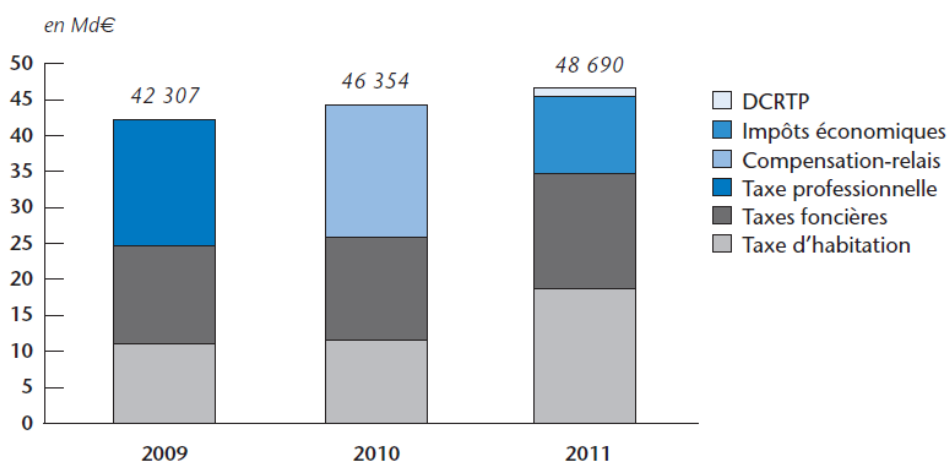
Graphique 2 : Recettes du bloc communal en %



Source : DGFIP.

Ainsi, en 2011, le secteur communal a perçu pour la première fois les nouveaux impôts économiques liés à la réforme de la fiscalité locale et bénéficie de la redistribution des produits des taxes ménages. Il récupère en effet, d'un côté, la part départementale de la taxe d'habitation et, de l'autre, les parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, sous la forme d'une taxe additionnelle dont le taux est figé. Le produit de la taxe d'habitation augmente ainsi de plus de + 60 % en 2011, et celui des taxes foncières de + 12 %.

Graphique 3 : Le devenir de la fiscalité directe locale au titre des quatre taxes

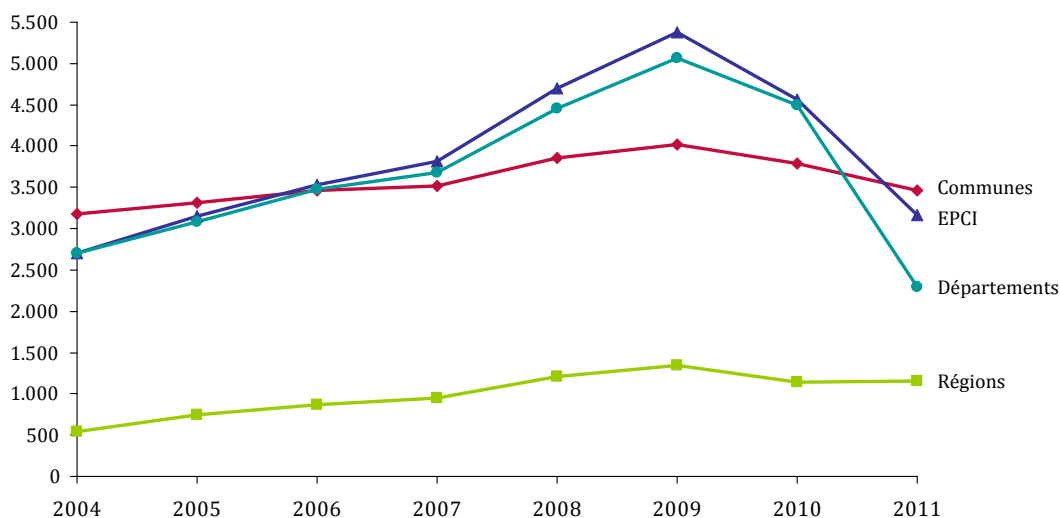


Source : DGCL, à partir des informations DGFIP ; les impôts économiques sont la CFE, les IFR et la CVAE.

1.2. Les communes bénéficient d'une part importante des dégrèvements d'impôts locaux

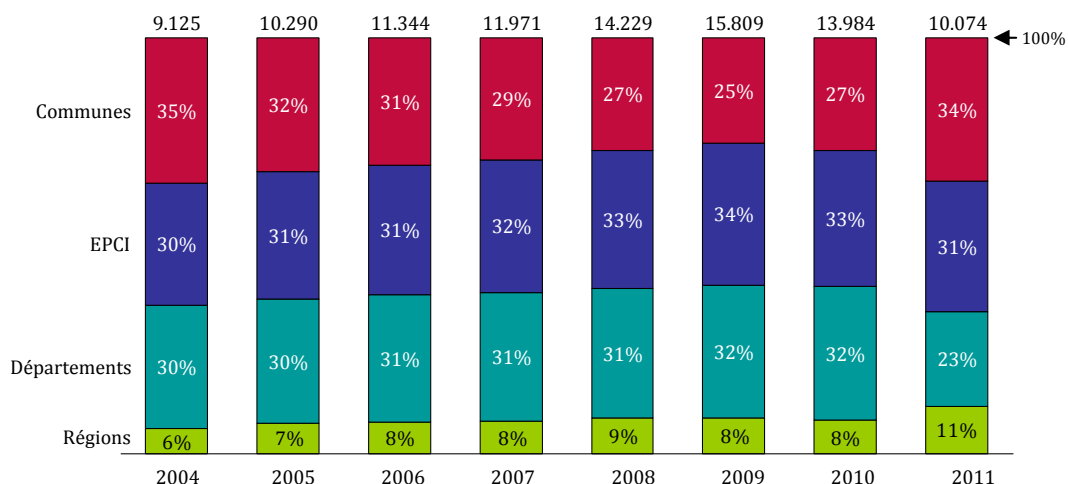
Comme les départements et les régions, les communes bénéficient d'un certain nombre de dégrèvements, environ 3,5 Md€ en 2011 (*cf. infra*). **Après avoir connu une augmentation très dynamique entre 2003 à 2009 (+ 8,2 % par an en moyenne), ils sont globalement en diminution depuis 2009. Si cette baisse est très prononcée pour les départements et les EPCI (respectivement -55 % et -41 % depuis 2009), le niveau des dégrèvements perçus se stabilise pour les communes et les régions, si bien que leur part dans le total des dégrèvements croît.** Ainsi, les communes perçoivent aujourd'hui 35 % des montants versés au titre des dégrèvements, contre 25 % en 2009 (*cf. graphiques suivants*).

Graphique 4 : Dégrèvements par catégorie de collectivité locale en M€ (2004-2011)



Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités locales », PLF 2013.

Graphique 5 : Dégrèvements par catégorie de collectivité locale en M€ (2004-2011)



Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités locales », PLF 2013.

Les dégrèvements constituent une ressource conséquente et leur diminution pourrait être envisagée comme un mode de péruation.

Encadré 1 : Les dégrèvements de la taxe d'habitation

Les contribuables – autres que ceux exonérés ou dégrévés totalement de taxe d'habitation (TH) – dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à un seuil² peuvent bénéficier d'un dégrèvement de la fraction de leur cotisation de TH afférente à leur habitation principale excédant 3,44 % de leur RFR diminué d'un abattement. Cet abattement est déterminé en tenant compte des parts de quotient familial retenues pour l'impôt sur le revenu de l'année précédente.

Une fraction de la cotisation reste toutefois à la charge du redevable, du fait de la neutralisation des politiques de taux (depuis 2001) et d'abattement (depuis 2005) des collectivités :

- depuis 2001 en effet³, le montant du dégrèvement est déterminé en tenant compte du taux global de taxe d'habitation constaté en 2000 dans la commune ;
- depuis 2005, le dégrèvement lié au plafonnement peut faire l'objet d'une deuxième réduction liée au gel des abattements de 2003.

Toutefois, depuis 2009⁴, lorsque la cotisation résulte exclusivement du gel des taux et du gel des abattements, le montant du dégrèvement est majoré d'un montant correspondant à la fraction de la cotisation excédant le rapport entre le RFR du redevable et l'abattement tenant compte de ses charges de familles. Ce dispositif, institué à l'occasion de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA), vise à maintenir un dégrèvement total lorsque le montant du RFR est nul. Ainsi, le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu est pris en charge par l'État ; il représente un coût annuel de 3 Md€, sur le programme 201. Les contribuables (sauf ceux disposant d'un RFR nul) supportent en revanche les conséquences des augmentations de taux ou des réductions d'abattements décidées par les communes et les EPCI.

S'il n'est pas légitime que l'État prenne à sa charge le coût des dégrèvements de TH au titre du plafonnement en fonction des revenus, il est cependant envisageable de mettre à la charge des communes et des EPCI dont le potentiel fiscal ou financier est supérieur à la moyenne une fraction du coût que représentent ces dégrèvements, sans incidence directe sur le montant de TH acquitté par les ménages.

Afin que le montant mis à la charge des collectivités soit établi de manière indiscutable, et faute de « territorialisation » des dégrèvements⁵, un mécanisme de mise à charge globale d'une fraction forfaitaire du coût du dégrèvement supporté par l'État pourrait être mis en place⁶. Cette charge serait répartie, à compter de 2015, entre les collectivités territoriales en fonction de critères permettant un ciblage sur les communes et les EPCI riches (population, bases de TH, potentiel fiscal ou financier, fraction des foyers bénéficiant d'un abattement de TH, etc.).

Le montant d'économie à réaliser pourrait avoir un double effet péréquateur : d'une part, il réduirait les ressources des collectivités les plus favorisées ; d'autre part, si les gains n'étaient pas alloués au budget général de l'État, ils pourraient être alloués aux collectivités les moins favorisées.

Source : Direction de la législation fiscale.

² Prévu au II de l'article 1417 du code général des impôts : pour la TH due au titre de 2012 23 572 € pour une personne seule en métropole, 37 747 € pour un couple avec un enfant.

³ La réduction du dégrèvement liée au gel des taux n'est toutefois pas appliquée si elle est inférieure à 15 €.

⁴ En métropole, 2011 dans les départements d'outremer.

⁵ À l'heure actuelle, les dégrèvements sont établis par rapport à un contribuable et non par rapport à un territoire. Le dégrèvement est aujourd'hui calculé en comparant la cotisation globale de TH, taxes annexes et frais de gestion compris, établie au profit de l'ensemble des personnes publiques bénéficiaires (commune, EPCI, syndicat à contribution fiscalisée, établissement public foncier, État...), au revenu du contribuable. La notion de dégrèvement relatif à une commune ou EPCI spécifique n'existe pas. L'impossibilité de ventiler le dégrèvement entre ces bénéficiaires est amplifiée à la fois par le gel des taux et des abattements et par le mécanisme de majoration appliqué depuis 2009.

⁶ La piste de la « refacturation » à la collectivité d'une fraction du dégrèvement relatif à son territoire doit donc être écartée.

1.3. En raison de son poids et de la dynamique de ses dépenses, le secteur communal est le principal contributeur à la hausse des dépenses locales

Au sein des collectivités locales, le secteur communal (communes et groupements de communes) représente la catégorie la plus importante en termes de niveau de dépenses. En 2011, il réalisait ainsi près de **56 % des dépenses des collectivités locales**, soit 122,5 Md€, les départements représentant autour de 32 % de ces dépenses, soit 69,6 Md€, et les régions environ 12 %, soit 27,2 Md€.

Tableau 1 : Volume budgétaire des collectivités locales en 2011

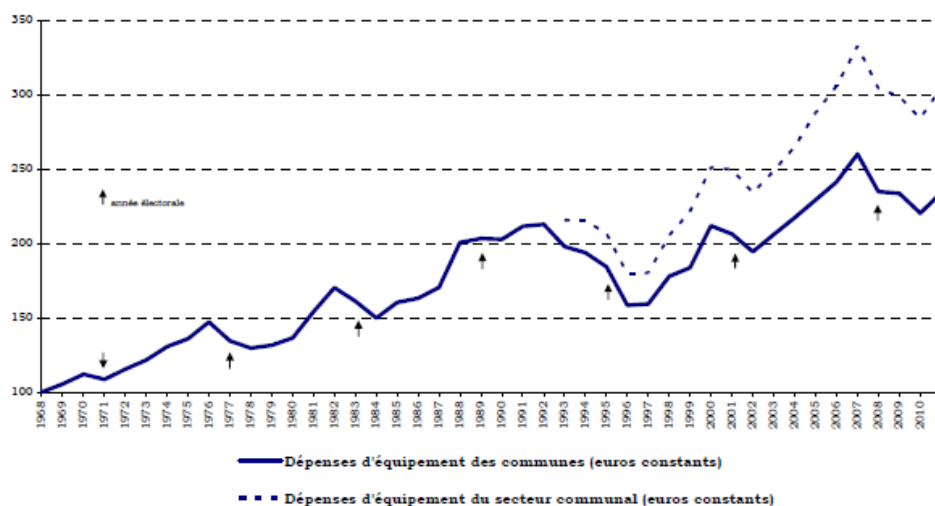
	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses totales	
	Montant (en Md€)	Évolution annuelle (en %)	Montant (en Md€)	Évolution annuelle (en %)	Montant (en Md€)	Évolution annuelle (en %)
Bloc communal	81,8	2,7	40,6	6,0	122,5	3,8
Départements	54,3	2,7	15,2	-1,7	69,3	1,7
Régions	16,7	2,7	10,5	2,9	27,2	2,8
Ensemble	152,8	2,7	66,3	3,6	219,0	3,0

Source : DGFIP ; données hors gestion active de la dette.

Parmi les dépenses du bloc communal, le rôle des dépenses d'investissement et de personnel doit être souligné :

- ◆ les dépenses d'investissement du bloc communal, qui représentent un tiers du total de leurs dépenses et la moitié de l'investissement public évoluent traditionnellement en fonction du cycle électoral.

Graphique 6 : Dépenses d'équipement brut des communes et du secteur communal, base 100 en 1968

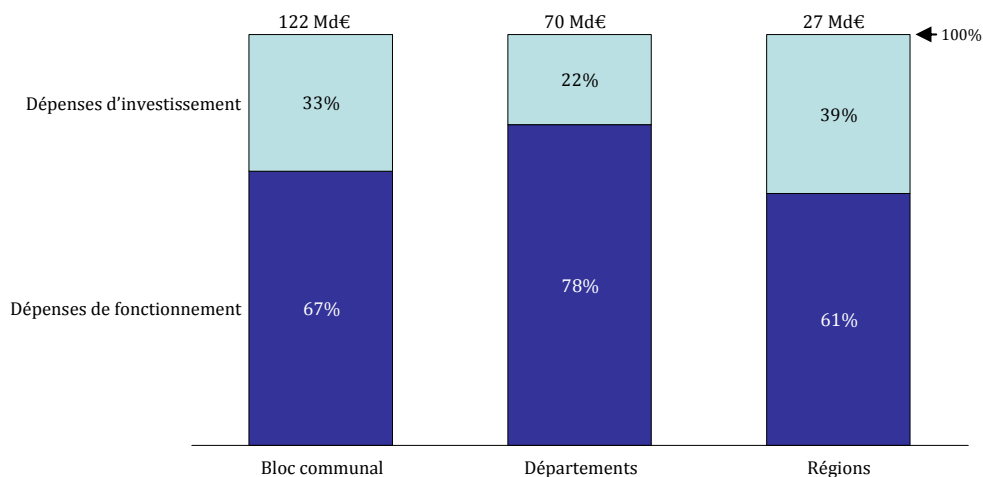


Source : DGCL, DGFIP.

Elles se sont **accrues sensiblement depuis 2011** (respectivement de +6,1 % pour les communes et de +10,6 % pour les EPCI) ;

Annexe I

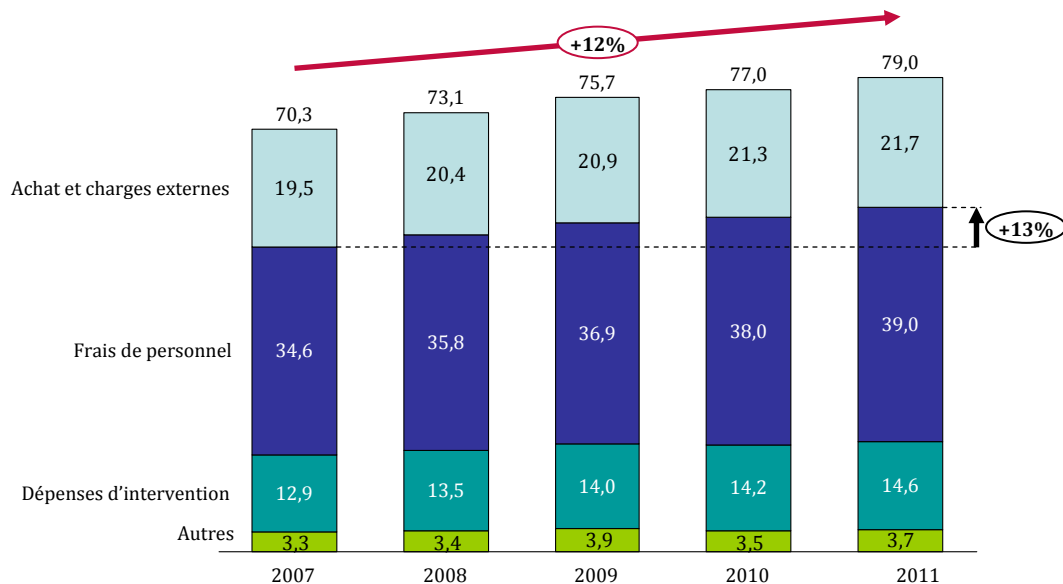
Graphique 7 : Dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités en 2011



Source : DGFIP ; données hors gestion active de la dette.

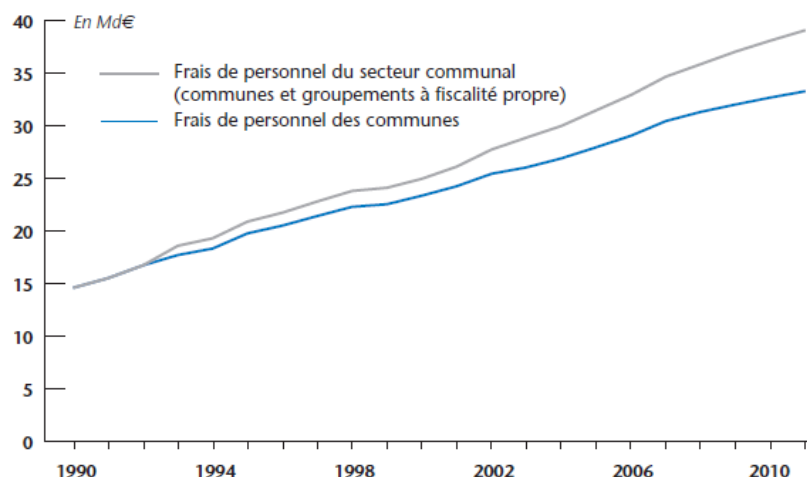
- ◆ **les frais de personnel du bloc communal ont augmenté de + 12 % en moyenne sur la période 2007-2011 (soit + 3 % par an).** La hausse des effectifs de la fonction publique territoriale constitue un élément important de l'accroissement de la dépense de fonctionnement du bloc communal. **Cette hausse des dépenses de personnel est continue depuis 1990 alors qu'aucun transfert de compétences significatif n'est intervenu en faveur du bloc communal.** Depuis le début des années 2000, les dépenses de personnel accompagnent la montée en charge de l'intercommunalité, avec une hausse régulière des dépenses communales de personnel et une progression très sensible de celles des groupements de communes (*cf. graphiques suivants*).

Graphique 8 : Dépenses de fonctionnement du bloc communal en Md€



Source : DGFIP ; données hors gestion active de la dette pour les communes et groupements à fiscalité propre (les reversements fiscaux des groupements vers les communes ont été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement) ; projections pour 2011 figurant dans le rapport de l'observatoire des finances locales de juillet 2012.

Graphique 9 : Évolution des dépenses de personnel du secteur communal (1990-2011)



Source : DGCL, DGFIP.

2. L'analyse des dispositifs de péréquation au niveau du bloc communal révèle des marges d'efficacité importantes

Les concours de l'État au bloc communal (dotation globale de fonctionnement, dont ses dotations péréquatrices et compensations fiscales) représentent environ **30 % des recettes de fonctionnement** du bloc communal⁷ (cf. Graphique 2). En 2013, la DGF du bloc communal s'est élevée à 23,7 Md€, dont 7,1 Md€ au titre de la DGF des EPCI.

Au sein de cette ensemble, les dotations explicitement péréquatrices représentent 5,65 Md€ (23,8 %). Il s'agit de :

- ◆ la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, versée aux communes (1 491 M€ en 2013) ;
- ◆ la dotation de solidarité rurale (969 M€ en 2013) ;
- ◆ la dotation nationale de péréquation (776 M€ en 2013) ;
- ◆ la dotation d'intercommunalité, versée aux intercommunalités (2 627 M€ en 2013).

À ces dotations de péréquation verticales s'ajoutent des fonds organisant une péréquation horizontale : le fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle⁸ et la dotation de solidarité communautaire mise en place au sein de certains EPCI.

⁷ Rapport de l'observatoire des finances locales – 3 juillet 2012. Ces données ne correspondent pas à la somme des opérations « communes » et « groupements de communes à fiscalité propre » : les reversements fiscaux des groupements vers les communes ont été neutralisés en recettes de fonctionnement.

⁸ Ne seront pas traités ici les fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles prévus par l'article 1584 du CGI. Le produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation perçus par les communes de moins de 5 000 habitants qui ne présentent pas un caractère touristique alimente un fonds réparti par le préfet suivant un barème établi par le conseil général.

Annexe I

Tableau 2 : Péréquation verticale et horizontale des communes et intercommunalités en 2013

	Dotations péréquatrices en 2013	Montant (en M€)
Dotations péréquatrices des communes	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale	1 491
	Dotation de solidarité rurale	969
	Dotation nationale de péréquation	776
	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France	230
Dotations péréquatrices des intercommunalités	Dotation d'intercommunalité	2 724
	Dotation de solidarité communautaire	997 ⁹
Dotations péréquatrices des intercommunalités et communes	Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle – Part collectivités défavorisées et compensation des nuisances aéroportuaires	431
	Fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales	360
Total		6 981

Source : PLF pour 2013.

Encadré 2 : Calcul de la péréquation au niveau de communes

Dans une première approche (cf. 2.1.1.1 et 2.1.1.2 infra), le calcul de l'effet péréquisiteur de la dotation forfaitaire, de la DSU, de la DSR, de la DNP et de la DI a été effectué par la mission **sur les années 2011, 2012 et 2013 pour les communes de France métropolitaine en comparant l'écart de potentiel fiscal par habitant** (population INSEE) avant et après versement de tous ces fonds.

Le nombre d'habitant est donc le seul critère de charges pris en compte. L'approche de la mission est donc simplificatrice, sa principale ambition étant d'apprécier les effets globaux des dispositifs de péréquation. La population constitue le principal critère explicatif des charges des communes¹⁰.

Dans une seconde approche (cf. 2.1.1.3 infra), le calcul de l'effet péréquisiteur de la dotation forfaitaire, de la DSU, de la DSR, de la DNP et de la DI a été effectué par la mission sur les années 2011, 2012 et 2013 pour les communes de France métropolitaine en comparant l'écart de potentiel fiscal divisé par **un indicateur de nombre d'habitants** (INSEE) **pondéré** avant et après versement de tous ces fonds.

Un tel indicateur vise à retracer, sommairement, les charges des collectivités, particulièrement les coûts fonction de la densité de population supportée par les communes les plus peuplées.

Par simplicité, la mission a utilisé une pondération déjà utilisée pour le calcul de la dotation de base de la DGF des communes (article L. 2334-3 CGCT).

⁹ En 2012 (DGFIP).

¹⁰ Cf. *Les effets péréquisiteurs des concours de l'Etat aux collectivités territoriales*, Commissariat général au plan précité, page 36 et suivantes.

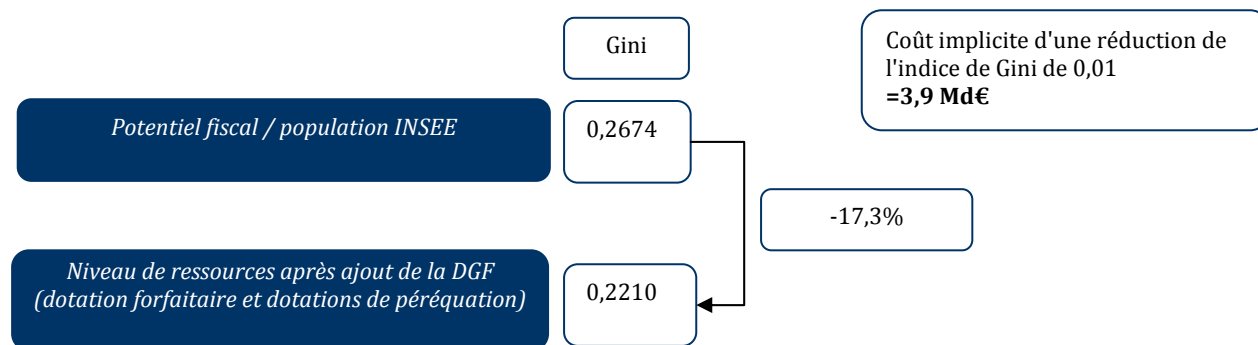
2.1. L'effet péréquateur des dotations verticales explicitement péréquatrices versées aux communes est moins important que celui de la part forfaitaire de la DGF

2.1.1. Globalement, les dispositifs de péréquation verticale au niveau communal permettent de réduire les écarts de potentiel fiscal

A côté des dotations à vocation péréquatrice, la mission a inclus, dans ses analyses, les effets du versement de la part forfaitaire de la DGF, dont les effets peuvent également être péréquateurs. **Au total, ces différents mécanismes ont réduit les écarts de potentiel fiscal des communes de 19 % en 2011 et de 17 % en 2012.** En 2013, les fonds de péréquation des communes ont également permis de réduire les écarts de potentiel fiscal d'environ 17 %, le coefficient de Gini passant de :

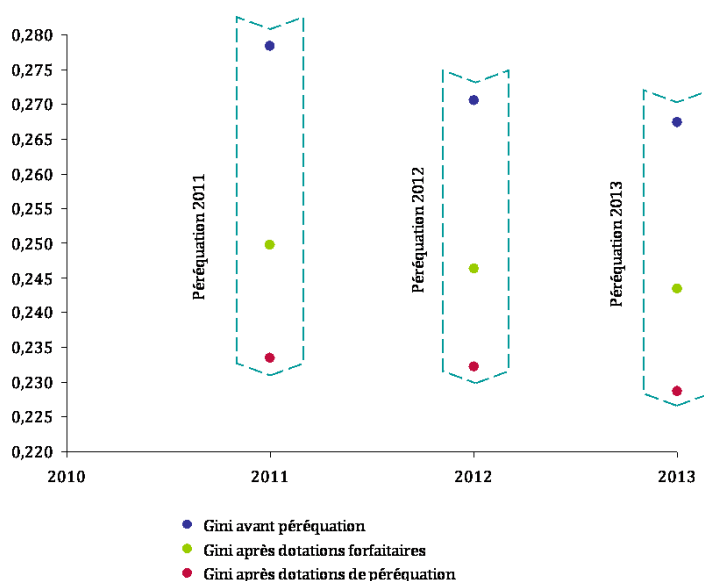
- ◆ 0,2674 avant péréquation ;
- ◆ à 0,2210 après péréquation (verticale).

Graphique 10 : Effet péréquateur du versement de la DGF (part forfaitaire et dotations de péréquation du bloc communal) en 2013 (France métropolitaine)



Source : Mission.

Graphique 11 : Effet péréquateur global du versement de la DGF (part forfaitaire et dotations verticales) au bloc communal de 2011 à 2013



Source : Mission, le Gini après dotations de péréquation est obtenu après répartition de la part forfaitaire.

Annexe I

Les dotations de péréquation et la part forfaitaire de la DGF versées aux communes en 2013 exercent globalement un effet péréquateur pour 29 916 communes, représentant plus des deux tiers de la population. Pour 662 communes, ces dotations sur-correctent les écarts de potentiel fiscal, alors qu'elles jouent un rôle contre-péréquateur pour 6 688 communes, rassemblant plus d'un quart de la population.

Tableau 3 : Effets péréquateurs des dotations verticales versées aux communes entre 2011 et 2013

	Nombre de communes			Nombre d'habitants en M			% de population		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Effets péréquateurs	29 500	29 672	29 196	48,3	48,0	44,9	75,9 %	75,1 %	70,0 %
Effets contre-péréquateurs	6 564	6 423	6 688	11,8	13,0	16,7	18,6 %	20,3 %	26,0 %
Effets sur-péréquateurs	498	470	662	3,5	3,0	2,6	5,4 %	4,6 %	4,0 %

Source : Données DGCL ; calculs mission.

2.1.2. L'effet péréquateur de la part forfaitaire de la DGF est plus prononcé que celui des dotations verticales explicitement péréquatrices

Parmi les dotations versées aux communes, la part forfaitaire de la DGF a paradoxalement un effet péréquateur plus marqué que les autres dotations, alors même que ce versement n'a pas d'objectif de péréquation affiché. Ainsi, sur l'année 2013, le coefficient de Gini passe de 0,2674 à 0,2435 après versement de la part forfaitaire de la DGF, soit une baisse de 0,024 ; en revanche, il passe :

- ◆ de 0,2674 à 0,2643 après versement de la DSU, soit une baisse de 0,0031 ;
- ◆ de 0,2674 à 0,2567 après versement de la DSR, soit une baisse de 0,0107 ;
- ◆ de 0,2674 à 0,2597 après versement de la DNP, soit une baisse de 0,0077 ;
- ◆ de 0,2674 à 0,2559 après versement de la dotation d'intercommunalité, soit une baisse de 0,0115.

Tableau 4 : Effet individuel de chaque dotation sur la réduction des écarts de potentiel fiscal par habitant des communes en 2013

	Montant (en M€)	Coefficient de Gini avant répartition	Coefficient de Gini après répartition	Réduction du coefficient de Gini	Évolution du coefficient de Gini (en %)
Part forfaitaire	12 789	0,2674	0,2435	0,0239	-8,94 %
DSU	1 411	0,2674	0,2643	0,0031	-1,16 %
DSR	907	0,2674	0,2567	0,0107	-4,00 %
DNP	73	0,2674	0,2597	0,0077	-2,88 %
Dotation d'intercommunalité	2 601	0,2674	0,2559	0,0115	-4,30 %
DGF (bloc communal)	18 440	0,2674	0,2210	0,0463	-17,31 %

Source : Données DGCL ; Calculs mission.

Cet effet péréquateur de la part forfaitaire de la DGF peut s'expliquer par l'importance de son montant ainsi que par sa construction même, qui agrège d'anciennes dotations qui avaient une vocation péréquatrice. En effet, la part forfaitaire de la DGF regroupe quatre sous-ensembles :

- ◆ une dotation de base variant en fonction de la taille des communes ;

Annexe I

- ◆ une part proportionnelle à la superficie, majorée pour les communes de montagne ;
- ◆ une part correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle ainsi qu'à la compensation des baisses de DCTP ;
- ◆ un complément de garantie calculé de manière à garantir que chaque commune retrouve en 2005, à travers sa dotation de base et sa part « superficie », le montant de sa dotation forfaitaire de 2004 indexé de 1 %.

Au sein de la dotation forfaitaire, le complément de garantie (qui incorpore d'anciennes dotations de péréquation) est plus péréquateur que la dotation de base. La part compensation est contre-péréquatrice, ce qui n'est pas surprenant puisqu'elle remplace de la fiscalité (part salaire de la taxe professionnelle notamment) qui était inégalement répartie.

Tableau 5 : Effet individuel de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation sur la réduction des écarts de potentiel fiscal des communes de France métropolitaine de 2011 à 2013

	Montant en Md€			Indice de Gini			Réduction des écarts de potentiel fiscal		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Potentiel fiscal	51,52	57,49	59,47	0,2783	0,2706	0,2673	0	0	0
Dotation forfaitaire	13,12	13,02	12,79	0,2497	0,2464	0,2434	0,0286	0,0242	0,0238
<i>Dotation de base</i>	6,42	6,46	6,49	0,2566	0,2522	0,2497	0,0217	0,0184	0,0176
<i>Complément de garantie</i>	4,83	47,41	4,63	0,2610	0,2566	0,2535	0,0173	0,014	0,0138
<i>Part compensation</i>	1,66	1,62	1,47	0,2873	0,2784	0,2743	-0,0090	-0,0077	-0,007
Péréquation verticale	2,77	2,87	3,05	0,2335	0,2322	0,2287	0,0448	0,0385	0,0386

Source : Données DGCL ; Calculs mission.

Globalement, les dotations de péréquation sont donc moins puissantes ; à l'euro dépensé, elles le sont cependant significativement plus et améliorent nettement les résultats individuels.

Tableau 6 : Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 pour les communes de France métropolitaine en 2013

	Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 (en M€)
DF	5 352
<i>Dotation de base</i>	3 683
<i>Complément de garantie</i>	3 356
<i>Part compensation</i>	<i>Contre-péréquateur</i>
Péréquation verticale	1 899
<i>DGF (DF + DNP + DSR + DSU + DI)</i>	3 980

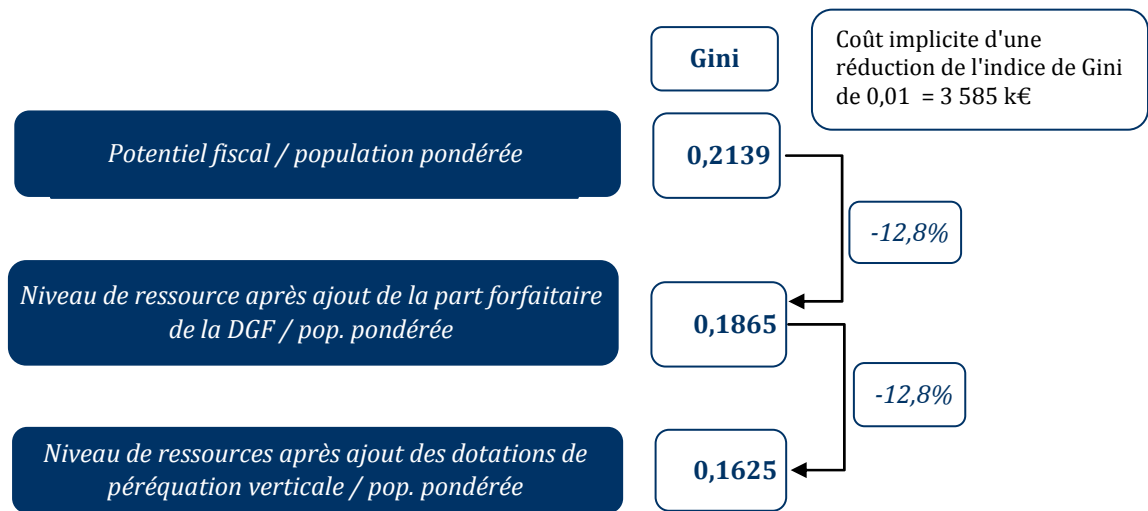
Source : Données DGCL ; Calculs mission.

2.1.3. Ces résultats ne sont pas fondamentalement modifiés si les inégalités sont mesurées par un critère de charges ramenant le potentiel fiscal à la population pondérée

Si l'on utilise un critère de charges tel que le potentiel fiscal rapporté à la population pondérée, les inégalités de potentiel fiscal entre communes apparaissent plus limitées. Les communes les plus peuplées tendent, en effet, à avoir des ressources par habitant en moyenne plus élevées que les communes moins peuplées. Elles supportent toutefois des charges plus élevées, ce qui peut justifier la pondération de la population prise en compte dans l'indicateur de mesure des inégalités.

La répartition de la DGF entre les communes réduit de près de 25 % les inégalités de répartition de potentiel fiscal ramené à la population pondérée.

Graphique 12 : Effet de la répartition de la DGF sur les inégalités de potentiel fiscal par la population pondérée en 2013 (France métropolitaine)



Source : Mission

L'efficacité des dotations de péréquation apparaît supérieure lorsqu'elle est mesurée à partir de cet indicateur retenant la population pondérée et non la population INSEE comme critères de charges. Ce résultat se vérifie particulièrement pour la DSU et la dotation d'intercommunalité qui sont construites sur des critères d'éligibilité ou des barèmes favorables aux communes et EPCI les plus peuplés.

Tableau 7 : Effet individuel de chaque dotation sur la réduction des écarts de potentiel fiscal par habitant pondéré des communes en 2013

	Montant (en M€)	Coefficient de Gini avant répartition	Coefficient de Gini après répartition	Réduction du coefficient de Gini	Évolution du coefficient de Gini (en %)
Part forfaitaire	12 789	0,2139	0,1865	0,0274	- 12,81 %
DSU	1 411	0,2139	0,2039	0,0100	- 4,68 %
DSR	907	0,2139	0,2085	0,0054	- 2,52 %
DNP	733	0,2139	0,2062	0,0077	- 3,60 %
Dotation d'intercommunalité	2 601	0,2139	0,2022	0,0118	- 5,47 %
DGF (bloc communal)	18 440	0,2139	0,1625	0,0514	- 24,03 %

Source : Données DGCL ; Calculs mission.

Annexe I

Selon l'indicateur de pouvoir d'achat utilisé, les résultats diffèrent donc fortement. Compte-tenu de l'importance de cet indicateur pour que la péréquation financière soit perçue comme légitime par les collectivités territoriales, il importe qu'il soit établi sur des critères de charges qui soient les plus rigoureux possibles sur le plan scientifique : la définition d'un tel indicateur n'était toutefois pas compatible avec le calendrier fixé à la mission¹¹.

2.2. Prises individuellement, les différentes dotations sont inégalement péréquatrices et toutes insuffisamment ciblées

Le tableau ci-dessous présente le résultat des évaluations conduites :

Tableau 8 : Effet individuel de chaque fonds et dotation sur la réduction des écarts de potentiel fiscal par habitant et sur la réduction des écarts de potentiel fiscal par habitant pondéré du bloc communal – métropole – 2012 (FDPTP - DSC) ou 2013

			Potentiel fiscal par habitant		Potentiel fiscal par habitant pondéré	
	Commentaires	Montant pour la métropole (en M€)	Réduction du coefficient de Gini	Coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini (en M€)	Évolution du coefficient de Gini (PF / habitant pondéré)	Coût implicite de réduction de 0,01 de l'indice de Gini (en M€)
DSU	Uniquement les communes de + 5000 habitants	1 411	0,0134	1 042,9	0,0100	1 405,8
DSR	-	906	0,0107	848,4	0,0054	1676,5
DNP	-	732	0,0077	951,6	0,0077	950,6
DI	-	2 600	0,0115	2 267,6	0,0118	2 212,8
FDPTP	Seuls les versements aux communes sont pris en compte communes	602	0,0069	873,7	0,0040	1 498,9
DSC	Uniquement les communes d'EPCI versant la DSC	997	Contre-péréquateur	-	Contre-péréquateur	-
FSRIF	Uniquement les communes d'Ile de France	230	0,0166	136,6	0,0172	131,9
FPIC	Ensembles intercommunaux et communes isolées. – PFIA. Pondération de la population : critère FPIC.	359	0,0047	760,3	0,0056	638,1

Source : données DGCL et DGFIP.

NB : Calculs mission sur les seuls montants des départements de métropole pour la DGF. Compte-tenu des différences dans les modalités d'analyse, les coûts implicites de réduction du Gini ne sont pas comparables.

¹¹ Cet avis rejoint celui des professeurs Guy Gilbert et Thierry Madiès qui dans leur contribution au rapport *Vers l'égalité des territoires* (page 434) préconisent la création d'une mission d'expertise pour définir des indicateurs de ressources et de charges « cohérents, temporellement et spatialement ».

2.2.1. Si la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la DSU cible ont un effet péréquateur significatif, elles pourraient être recentrées

Certaines dotations sont ciblées sur un nombre limité de collectivités. Leur niveau de péréquation doit donc être étudié sur les collectivités les percevant, et non sur l'ensemble des collectivités.

Parmi ces dotations, se trouve la DSU, qui ne peut être perçue que par les communes comptant plus de 5 000 habitants. Elle comprend par ailleurs une composante dite « DSU cible », versée à un nombre encore plus restreint de collectivités (*cf. encadré suivant*).

Encadré 3 : La dotation de solidarité urbaine (DSU)

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) a progressé de 170 % depuis 2001 et bénéficie à 42 % des communes de plus de 5 000 habitants.

Créée en 1991, la DSU est destinée aux communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ; elle n'a cessé de progresser depuis sa création. Son montant s'élève à 1,4 Md€ en 2013, soit une augmentation de plus de + 170 % par rapport à 2001 (+ 0,5 M€).

La DSU bénéficie à 75 % des communes de plus de 10 000 habitants, classées en fonction d'un indice synthétique¹², et à 10 % des communes comptant entre 5 000 et 9 999 habitants classées selon le même indice. Au total, en 2012, 731 communes de plus de 10 000 habitants (sur un total de 943) et 116 communes de 5 000 à 9 999 habitants (sur 1 091) perçoivent la DSU.

Afin de mieux cibler le dispositif, une DSU cible a été créée en 2009. Elle concentre l'augmentation de la DSU d'une année sur l'autre. Elle bénéficie aux 250 communes de 10 000 habitants et plus et aux 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants (soit environ 30 % des bénéficiaires de la DSU).

Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités locales » - PLF 2013.

Si l'on mesure le caractère péréquateur de la DSU pour les collectivités de plus de 5 000 habitants, on constate que **le versement de cette dotation permet de réduire de façon significative les écarts de potentiel fiscal.** En effet, le coefficient de Gini s'établit à :

- ◆ 0,2051 avant versement de la DSU ;
- ◆ 0,1916 après versement de la DSU « cœur », soit une baisse de 0,0134 ;
- ◆ 0,2038 après le seul versement de la DSU « cible », soit une baisse de 0,0013.

La DSU cible semble particulièrement efficace pour réduire les écarts de potentiel fiscal, puisqu'il faut déplacer 720 M€ pour réduire le Gini de 0,01 (contre 1 Md€ pour la DSU cœur). Cela s'explique par le fort ciblage de ce dispositif sur les communes les plus défavorisées.

Tableau 9 : Effet de la DSU et de la DSU cible sur les écarts de potentiel fiscal par habitant entre communes de 5 000 habitants et plus en 2013

	Montant en 2013 (en M€)	Coefficient de Gini avant répartition	Coefficient de Gini après répartition	Réduction du coefficient de Gini	Évolution du coefficient de Gini (en %)	Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 (en M€)
DSU cœur	1 400	0,2051	0,1916	0,0134	-6,55 %	1 043
DSU cible	94	0,2051	0,2038	0,0013	-0,64 %	720

Source : Données DGCL (France métropolitaine) ; Calculs mission.

¹² L'indice de référence de la DSU intègre le potentiel financier, la proportion de logements sociaux, la proportion de bénéficiaires des aides au logement ainsi que le revenu imposable moyen des habitants.

Annexe I

La DSU reste cependant une dotation peu ciblée :

- ◆ 75 % des communes de plus de 10 000 habitants et 10 % des communes de plus de 5 000 habitants, respectivement classées selon un indice synthétique de charges et de ressources, bénéficient de la dotation.
- ◆ les versements bénéficiant aux communes en fin de classement sont très faibles : en 2012, les communes de +10 000 habitants classées entre le 500^{ème} et le 729^{ème} rang ont ainsi touché 103,7 M€ au titre de la DSU, soit 16,1 € en moyenne par habitant. Or, ces mêmes communes disposaient d'un potentiel fiscal élevé : 1 075 € par habitant en moyenne contre 899 € par habitant en moyenne pour les communes de plus de 10 000 habitants.

L'attribution de la dotation fait donc l'objet d'un réel saupoudrage qui n'apparaît pas fondé au regard du niveau de ressources de certains bénéficiaires.

Tableau 10 : Analyse de la DSU (France métropolitaine - 2013)

Nom	DSU
Base légale	Articles L2334-15 à L2334-18-4 du code général des collectivités territoriales.
Finalités	Péréquatrice. Elle a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées.
Nature	Budgétaire : prélèvement sur recettes.
Montant	1,411 Md€ en 2013
Mécanisme de garantie	Lorsqu'une commune cesse d'être éligible en 2013 à la DSU, elle perçoit à titre de garantie non renouvelable une dotation égale à 50 % du montant perçu en 2012 ¹³ .
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	L'accroissement de l'attribution de droit commun (hors « DSU cible ») de chaque commune ne peut excéder 4 M€ par an.
Nombre de collectivités prélevées	-
Critères de prélèvement	-
Nombre de collectivités bénéficiaires	746 communes de plus de 10 000 habitants (sur 923) et 154 communes de 5 000 à 9 999 habitants (sur 1 074) perçoivent la DSU (y compris garanties). 280 communes touchent la DSU cible.
Nature des collectivités prélevées et des bénéficiaires	Communes classées selon un indice synthétique, intégrant le potentiel financier (45 %), la proportion de logements sociaux (15 %), la proportion de bénéficiaires des aides au logement (30 %) ainsi que le revenu imposable moyen des habitants (10 %).
Montant par collectivités bénéficiaires	Environ 1,57 M€ par commune métropolitaine bénéficiaire en 2013.
Efficacité globale	- 0,0135 point de Gini (pour les communes de 5 000 habitants et plus).
Efficacité individuelle	Effet péréquateur pour 877 communes de France métropolitaine. Effet sur-péréquateur pour 60 communes de France métropolitaine. Effet contre-péréquateur pour 1 060 communes de France métropolitaine.
Efficacité intrinsèque	Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 = 1,04 Md€ (pour les communes de 5 000 habitants et plus).

¹³ D'autres types de garanties existent. Elles sont précisées dans la circulaire NOR INTB1310146C du 18 avril 2013.

2.2.2. La dotation de solidarité rurale (DSR) est insuffisamment ciblée, ce qui limite sa portée péréquatrice

Créée en 1993, la DSR constitue le pendant de la DSU pour les communes rurales. Sont éligibles à la DSR les communes de moins de 10 000 habitants ayant un potentiel financier inférieur au double du potentiel financier moyen de leur strate démographique. **La DSR, qui a doublé entre 2004 et 2012, bénéficie à 95 % des communes de métropole (soit 34 883 communes). Elle s'élève à 906 M€ en 2013.**

La structuration de la DSR a été modifiée par **la loi de finances initiale pour 2011 avec la mise en place d'une fraction « cible »** au sein de cette dotation. La DSR est désormais divisée en trois fractions :

- ◆ la première fraction est destinée à **4 095 communes** de moins de 10 000 habitants, chefs lieux de canton ou regroupant au moins 15 % de la population du canton, ainsi qu'à certains chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants ;
- ◆ la deuxième fraction « péréquation » est destinée à **34 811 communes** de moins de 10 000 habitants disposant d'un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier par habitant moyen de leur strate ;
- ◆ la troisième fraction, **DSR « cible »**, est destinée aux **10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées** parmi celles éligibles à l'une des deux premières fractions. En 2013, les communes de métropole concernées ont par exemple reçu **66,4 M€** au titre de la DSR « cible ».

En 2012, le montant de DSR par habitant était de 25 €, 3881 communes ayant bénéficié d'un versement inférieur à 10 € par habitant. Ces mêmes communes avaient en moyenne un potentiel fiscal par habitant de 992 €, contre 658 € en moyenne pour l'ensemble des communes bénéficiaires de la DSR. Une telle dispersion de cette dotation réduit son efficacité péréquatrice.

Tableau 11 : Analyse de la DSR (France métropolitaine - 2013)

Nom	DSR
Base légale	Articles L2334-20 à L2334-23 du code général des collectivités territoriales.
Finalités	Péréquatrice. Elle est attribuée pour tenir compte, d'une part, des charges que supportent les communes rurales pour maintenir un niveau de services suffisant, et d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.
Nature	Budgétaire : prélèvement sur recettes.
Montant	906 M€ en 2013.
Mécanisme de garantie	Fraction bourg-centre : lorsqu'une commune cesse d'être éligible à cette fraction, elle perçoit à titre de garantie non renouvelable une attribution égale à la moitié de celle perçue l'année précédente ¹⁴ .
Mécanisme de plafonnement ou d'écêtement	Fraction péréquation : l'attribution d'une commune éligible au titre de cette fraction ne peut être ni inférieure à 90 % ni supérieure à 120 % du montant perçu l'année précédente.
Nombre de collectivités prélevées	-
Critères de prélèvement	-
Nombre de collectivités bénéficiaires	95 % des communes de métropole bénéficient de la DSR ou d'une de ses garanties (soit 34 883 communes).
Nature des collectivités prélevées et des bénéficiaires	Sont éligibles à la DSR les communes de moins de 10 000 habitants ayant un potentiel financier inférieur au double du potentiel financier moyen de leur strate démographique.
Montant par collectivités bénéficiaires	Environ 26 000 € par commune métropolitaine bénéficiaire en 2013.

¹⁴ D'autres types de garanties existent. Elles sont précisées dans la circulaire NOR INTB1311662C du 7 mai 2013.

Annexe I

Nom	DSR
Montant par rapport aux ressources des collectivités bénéficiaires	
Efficacité globale	- 0,0107 point de coefficient de Gini.
Efficacité individuelle	Effet péréquisiteur pour 33 553 communes de France métropolitaine. Effet sur-péréquisiteur pour 184 communes de France métropolitaine. Effet contre-péréquisiteur pour 2 809 communes de France métropolitaine.
Efficacité intrinsèque	Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 = 848,19 M€ pour les communes de France métropolitaine en 2013.

2.2.3. La dotation nationale de péréquation (DNP) a également une portée péréquatrice très faible du fait de son manque de ciblage

La DNP, créée en 2004, s'élève pour les seules communes de métropole à **732 M€ en 2013 et bénéficie à 24 785 communes (soit 2/3 des communes)**. Elle est versée en deux parts aux communes de métropole, après prélèvement d'une quote-part destinée aux communes d'Outre-mer :

- ◆ **une part principale**, d'un montant de **567 M€**, attribuée à titre principal ou, depuis le 1er janvier 1998, sous certaines conditions dérogatoires, en fonction de l'écart de potentiel financier ou d'effort financier aux moyennes de strates ;
- ◆ **une part « majoration »**, d'un montant de **165 M€**, attribuée aux communes de moins de 200 000 habitants éligibles à la part principale de la DNP et ayant un potentiel fiscal d'impôts économiques inférieur de 15 % ou plus à la moyenne de la strate démographique correspondante.

De toutes les dotations de péréquation verticale examinées par la mission, la DNP apparaît comme la moins efficace. Ce résultat s'explique par un ciblage très insuffisant :

- ◆ en 2012, 24 785 communes ont bénéficié d'un versement au titre de la DNP ou d'une de ses garanties ;
- ◆ 97 % des bénéficiaires de la DNP (24 136 communes) avaient également bénéficié de la DSR. Les deux dotations se superposent donc quasiment ;
- ◆ 20 % des bénéficiaires de la DNP (5 195 communes) ont perçu un montant inférieur à 10 € par habitant. Ces mêmes communes disposaient en moyenne d'un potentiel fiscal par habitant de 926 € contre 749 € en moyenne pour l'ensemble des communes bénéficiaires de la DNP.

Tableau 12 : Analyse de la DNP (France métropolitaine - 2013)

Nom	DNP
Base légale	Articles L2334-14-1 du code général des collectivités territoriales.
Finalités	Péréquatrice.
Nature	Budgétaire : prélèvement sur recettes
Montant	776 M€ en 2013.
Mécanisme de garantie	Part principale : garantie d'inéligibilité aux communes éligibles en 2012 qui ne le sont plus en 2013 (50 % du montant de la part principale 2012) ; Part principale et part majoration : garantie de sortie dégressive des communes devenues inéligibles en 2012 (75 % du montant perçu en 2011).
Mécanisme de plafonnement ou d'écêtement	Non. Aucune attribution d'un montant inférieur à 300 € n'est servie aux communes.
Nombre de collectivités prélevées	-

Annexe I

Nom	DNP
Critères de prélèvement	-
Nombre de collectivités bénéficiaires	24 786 communes en 2013.
Nature des collectivités prélevées et des bénéficiaires	Bénéficiaire de la part principale de la dotation les communes de métropole dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 5 % de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ou dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique ¹⁵ .
Montant par rapport aux ressources des collectivités bénéficiaires	-
Efficacité globale	- 0,0077 point de Gini.
Efficacité individuelle	Effet péréquateur pour 33 553 communes de France métropolitaine. Effet sur-péréquateur pour 184 communes de France métropolitaine. Effet contre-péréquateur pour 2 809 communes de France métropolitaine.
Efficacité intrinsèque	Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 = 951,63 M€ pour les communes de France métropolitaine en 2013.

2.2.4. La dotation d'intercommunalité (DI) n'a pas pour seul objectif de réduire les écarts de potentiel fiscal

La dotation d'intercommunalité est une dotation partiellement péréquatrice. Versée aux établissements publics de coopération intercommunale (2,724 Md€ en 2013), elle est traditionnellement incluse dans les dotations péréquatrices de la DGF bénéficiant au secteur communal. Elle est calculée en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale.

Cette dotation est partiellement péréquatrice : son montant total est fixé de façon forfaitaire par habitant en fonction de la catégorie d'EPCI. 70 % de ce total est réparti de façon péréquatrice.

La dotation d'intercommunalité n'a pas pour seul objectif de réduire les écarts de potentiel fiscal entre intercommunalités. Elle a aussi pour vocation d'inciter à l'intégration fiscale, la dotation versée augmentant donc avec l'effort fiscal de l'intercommunalité, signe de son degré d'intégration. Ainsi, pour les communautés urbaines, niveau fortement intégré d'intercommunalité, la dotation d'intercommunalité est versée de façon forfaitaire (60 € par habitant).

Tableau 13 : Analyse de la dotation d'intercommunalité en 2013

	Dotation d'intercommunalité
Base légale	L. 5511-29 et suivants du CGCT et circulaire du 18 avril 2013.
Finalités	Péréquatrice et incitation à l'intégration fiscale des intercommunalités.
Nature	Budgétaire : prélèvement sur recettes
Montant	2,724 Md€
Mécanisme de garanties	De nombreux mécanismes sont prévus par exemple à compter de 2013 les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne pouvaient percevoir, à compter de la troisième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, ou à compter de la troisième année de fusion dans la catégorie, une attribution par habitant inférieure à 95 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente.

¹⁵ Sauf pour les communes dont le taux d'imposition à la CFE est égal au plafond (deux fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des communes).

Annexe I

	Dotation d'intercommunalité
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	Par exemple : depuis 2012, une communauté de communes ou une communauté d'agglomération qui ne change pas de catégorie de groupement après le 1er janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle la dotation d'intercommunalité est perçue, ne peut bénéficier d'une attribution par habitant au titre de la dotation d'intercommunalité supérieure à 120 % du montant perçu au titre de l'année précédente ¹⁶ .
Nombre de collectivités prélevées	-
Critères de prélèvement	-
Nombre de collectivités bénéficiaires en métropole	2 438
Nature des collectivités prélevées et des bénéficiaires	Communautés urbaines, métropoles, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés d'agglomération créées avant le 1er janvier 2005/
Montant par habitant des collectivités bénéficiaires	44,01 €
Montant par rapport aux ressources des collectivités bénéficiaires	8,3 % ¹⁷
Efficacité globale ¹⁸	- 0.0011point de Gini
Efficacité individuelle	Effet péréquateur pour 29 062 communes Effet sur-péréquateur pour 7 266 communes Effet contre-péréquateur pour 218 communes
Efficacité intrinsèque	Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 = 2,26 Md€.

L'efficacité péréquatrice de la dotation d'intercommunalité ne se limite pas à son seul effet de réduction des écarts de potentiels fiscaux par habitant tel que mesuré ci-dessus. L'intégration communautaire, par exemple le financement par l'EPCI d'équipements partagés entre ses communes membres, entraîne d'autres effets, potentiellement très importants, de réduction des écarts richesses (cf. encadré 11 ci-dessous).

Encadré 4 : Les EPCI et la réduction des écarts de richesse entre communes

L'effet de réduction des écarts de richesse des EPCI ne se limite pas à la péréquation financière.
Le protocole d'évaluation proposé par Guengant et Gilbert en octobre 2008¹⁹ distinguait quatre effets cumulatifs :

- **effet de solidarité financière** : ce premier effet redistributif résulte directement des dispositions de la dotation de solidarité communautaire (DSC) ;
- **effet de spécialisation fiscale** : ce second effet redistributif apparaît lorsqu'une communauté quitte le régime de la fiscalité additionnelle pour adopter la contribution économique territoriale (CET) (ex-taxe professionnelle unique). Ce passage à une CET au niveau de l'intercommunalité engendre un échange de bases d'imposition entre la communauté qui bénéficie de l'effet base professionnelle et les communes membres qui bénéficient de l'effet base des bases de taxes foncières et de la taxe d'habitation (TH) ;

¹⁶ D'autres types de garanties ou d'écrêtements existent. Elles sont précisées dans la circulaire NOR INTB1310165C du 18 avril 2013.

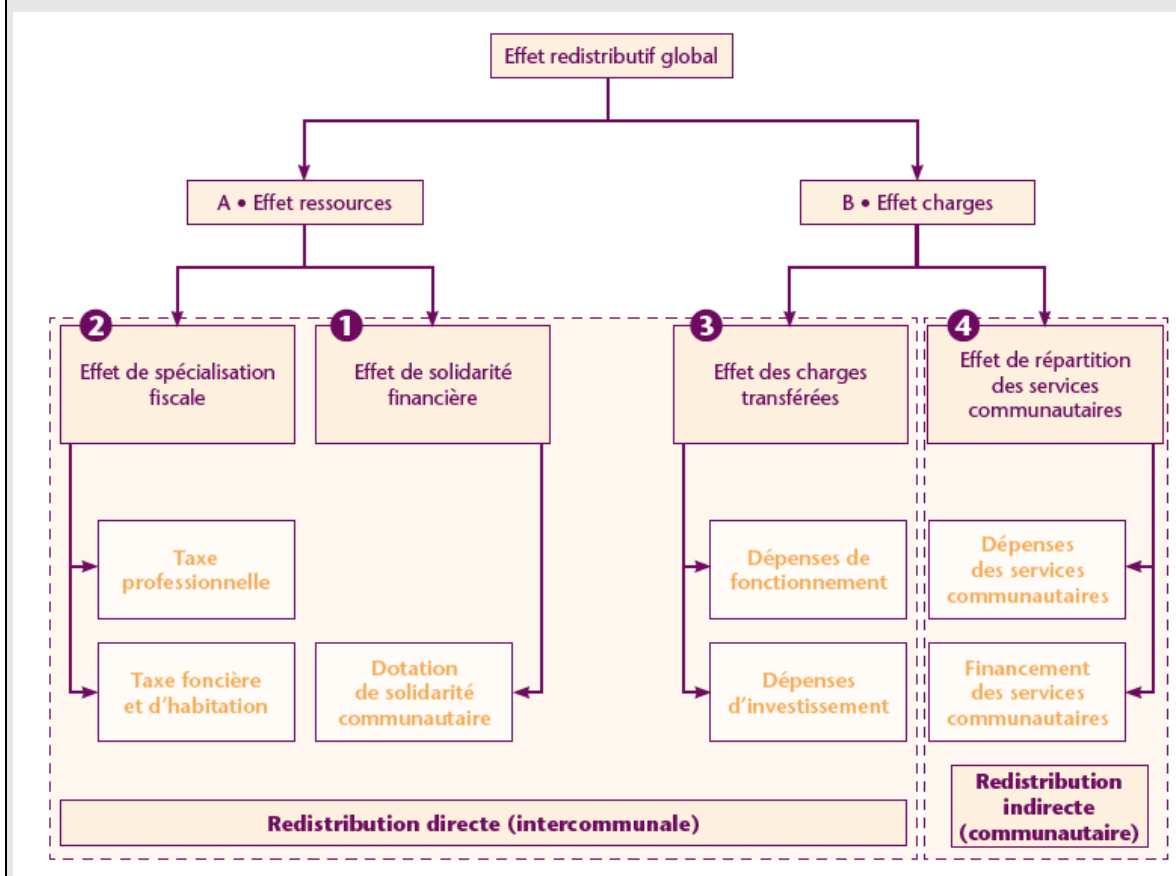
¹⁷ Le montant total de la dotation d'intercommunalité pour l'année 2013, soit 2,724 Md€ a été rapportée aux recettes de fonctionnement des groupements de communes à fiscalité propre en 2011 (dernière évaluation disponible figurant dans le rapport de l'observatoire des finances locales de 2012).

¹⁸ L'efficacité globale est mesurée par la réduction des inégalités de potentiel fiscal par habitant entre communes. Une mesure entre EPCI n'aurait pas de sens car le potentiel fiscal de ces derniers traduit davantage leur degré d'intégration que leur niveau de ressources.

¹⁹ Le rôle péréquateur de l'intercommunalité : effets redistributifs entre communes au sein des communautés - Etude sur un échantillon diversifié de douze communautés, Alain Guengant et Guy Gilbert, octobre 2008.

- **effet des charges transférées** : ce troisième effet résulte des modalités de transferts des charges entre communes membres et communauté ;
- **effet de redistribution des services communautaires** : ce dernier effet redistributif, commun celui-là a toutes les formes d'intercommunalités, résulte des inégalités de répartition de l'usage et du financement des services d'intérêt communautaire.

Graphique 13 : Effets redistributifs territoriaux de l'intercommunalité



Source : Le rôle péréquateur de l'intercommunalité : effets redistributifs entre communes au sein des communautés – Étude sur un échantillon diversifié de douze communautés, Alain Guengant et Guy Gilbert, octobre 2008.

2.2.5. Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) réduisent marginalement les écarts de potentiel fiscal entre communes

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) sont dotés de 431 M€ en 2013 et bénéficie à plus de 20 000 communes et EPCI.

Encadré 5 : Présentation des FDPTP

Créés en 1975 en même temps que la taxe professionnelle, les FDPTP constituent le plus ancien dispositif de péréquation horizontale entre collectivités territoriales²⁰.

Avant la suppression de la taxe professionnelle, les FDPTP étaient alimentés par un écrêtement d'une partie des produits de taxe professionnelle d'établissements exceptionnels²¹. Ils étaient ensuite

²⁰ La professeure Marie-Christine Esclassan estime ainsi que « la mesure qui tend à instituer un système de péréquation « horizontale » et une solidarité entre communes inégalement favorisées en bases de taxe professionnelle est totalement inédite. Pour la première fois une entorse sérieuse est apportée au principe de territorialisation de la ressource en matière fiscale et par voie de conséquence à l'intégrité de la souveraineté des collectivités locales dans le domaine » (« 1982-2012 : quelles grandes évolutions de la fiscalité locale ? », revue française de finances publiques n°119 du 1^{er} septembre 2012).

Annexe I

répartis par les conseils généraux dans une double finalité de compensation (part « communes concernées » revenant aux communes ou EPCI d'implantation des établissements concernés) et de péréquation (part « collectivités défavorisées »). Existait également en Île-de-France, deux fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA) alimentés par une contribution volontaire d'aéroports de Paris et un prélèvement sur les FDPTP des communes comprises dans les limites territoriales des deux aéroports.

Depuis 2010, les FDPTP reçoivent sous la forme d'une dotation budgétaire de l'État une garantie individuelle de ressources égale à la somme des versements effectués en 2009 au titre de la part « collectivités défavorisées » et de la « compensation des nuisances aéroportuaires ».

Leur montant - **431 M€ en 2013** - est **réparti par les conseils généraux** qui disposent d'une importante liberté d'appréciation pour atteindre un objectif de péréquation financière²².

En 2012, 20 142 communes et 1 165 EPCI bénéficient d'un versement au titre du FDPTP²³.

Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités locales » - PLF 2013 et mission à partir de données DGCL.

Le calcul de l'effet péréquisiteur des FDPTP a été effectué par la mission **sur l'année 2012 pour les communes de France métropolitaine en comparant l'écart de potentiel fiscal par habitant** (population INSEE) avant et après versement de la part commune des FDPTP.

Ces calculs ont été effectués sur la base des données fournies à la mission par la DGFIP, dont la fiabilité est sujette à caution (le montant total des FDPTP figurant dans les bases de données de la DGFIP (602 M€) étant largement supérieur au montant versé par l'État aux conseils généraux pour mise en répartition aux communes). Il pourrait s'agir d'erreurs d'imputations comptables. **Ne disposant pas d'autres données, la mission a réalisé l'analyse de l'effet péréquisiteur de ces fonds sur cette base.**

Au total, il apparaît que les 602 M€ versés en 2012 au titre des FDPTP ont permis de réduire les écarts de potentiel fiscal de 2,55 %, soit 0,0069 points de coefficient de Gini. Sur l'année 2013, le coefficient de Gini utilisé pour mesurer les inégalités de potentiel fiscal s'établit à :

- ◆ 0,2706 avant répartition des FDPTP ;
- ◆ 0,2638 après répartition des FDPTP.

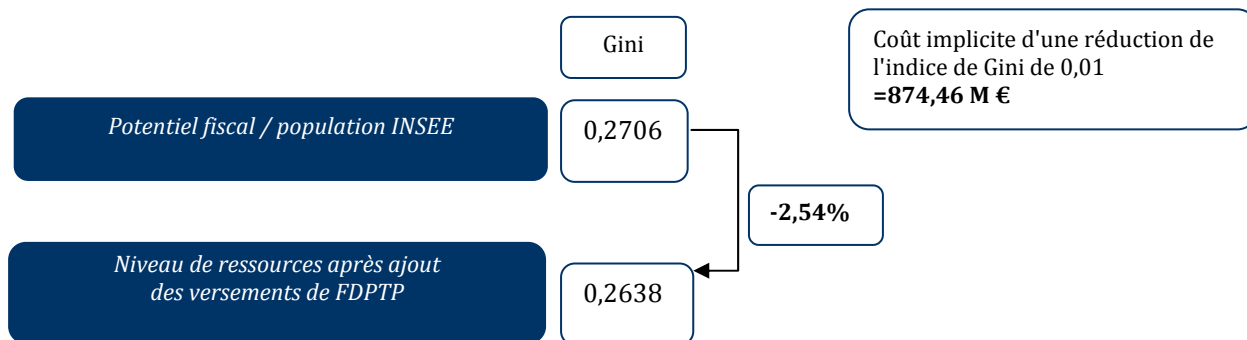
L'efficacité intrinsèque de ce mécanisme de péréquation est donc relativement faible : il faut déplacer plus de 873,79 M€ en 2012 pour réduire le coefficient de Gini de 0,01.

²¹ Pour une présentation détaillée : cf. l'annexe VII du rapport IGA – IGF de 2010, « *Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises* ».

²² L'article 1648A du CGI prévoit que chaque conseil général réalise la répartition « *à partir de critères objectifs qu'il définit à cet effet, entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les agglomérations nouvelles défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal (...) ou par l'importance de leurs charges* ».

²³ Source : mission à partir de données DGFIP 2012.

Graphique 14 : Effet péréquisiteur des FDPTP en 2012 (France métropolitaine)



Source : Mission

Cet effet péréquisiteur limité est cohérent avec les résultats des évaluations antérieures qui avaient mis en évidence l'effet péréquisiteur significatif du prélèvement (aujourd'hui supprimé) et le très faible effet péréquisiteur des versements²⁴.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce résultat :

- ◆ **le montant attribué à chaque département pour répartition aux communes ou aux groupements n'est pas établi en fonction de la faiblesse de leur pouvoir d'achat** mais de la valeur historique des prélèvements sur des établissements exceptionnels :
 - ainsi, le montant moyen par habitant en 2012 était de 6,58 € avec des montants maximum dans les Ardennes (45 €/habitant), la Vienne (27 €/habitant), le Haut-Rhin (25 €/habitants) et l'Isère (24 €/habitant) ;
 - cinq départements ne disposent d'aucun montant à répartir : Paris, le Var, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et la Réunion ;
- ◆ **les attributions apparaissent peu ciblées** (20 142 communes et 1 165 groupements bénéficiaires).

Au-delà de l'objectif péréquisiteur, il est régulièrement souligné que ces fonds ont également une finalité de compensation pour des territoires accueillant des établissements exceptionnels et supportant de ce fait des charges et parfois des désagréments importants. Cet argument est cependant très discutable dans la mesure où :

- ◆ **ces établissements rapportent des ressources fiscales** aux communes ou groupement les accueillant (CET avec plusieurs dispositions favorables aux établissements industriels et IFER) ;
- ◆ les communes et groupements directement concernés par ces établissements bénéficient toujours des versements antérieurs à la suppression de la taxe professionnelle en application des mécanismes de compensation et de garantie accompagnant la réforme. Le dispositif apparaît dès lors peu cohérent du point de vue de l'objectif de compensation puisque les communes et groupements anciennement bénéficiaires conserveraient ces ressources si l'établissement exceptionnel venait à disparaître alors qu'une commune ou un groupement qui accueillerait un tel établissement n'en bénéficierait pas.

Au final, la cohérence et donc l'efficacité des FDPTP apparaît très limitée, tant du point de vue de leur objectif explicite de péréquation que de leur objectif implicite de compensation.

²⁴ Cf. *L'évaluation des effets péréquisiteurs des concours de l'Etat aux collectivités territoriales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Commissariat général au Plan, juillet 2004.

Annexe I

Les FDPTP versés aux communes exercent un effet péréquateur sur 20 067 communes métropolitaines en 2012, représentant 58,2 % de la population bénéficiaire de ce fond. Pour 345 communes, les FDPTP sur-correctent les écarts de potentiel fiscal, alors qu'ils jouent un rôle contre-péréquateur significatif (écart à la moyenne supérieur à deux points) pour 348 intercommunalités.

Tableau 14 : Effets péréquateurs des FDPTP en 2012

	Nombre de communes	Nombre de commune ayant une évolution de l'écart à la moyenne supérieure à 2 points sur la période	Nombre d'habitants (en M€)	Part de la population (en %)
Effets péréquateurs	20 067	11 744	37,2	58,2 %
Effets contre-péréquateurs	16 151	348	25,9	40,6 %
Effets sur-péréquateurs	345	248	0,8	1,2 %

Source : Mission à partir de données DGFIP.

Tableau 15 : Analyse des FDPTP en 2012

	FDPTP
Finalité	Péréquatrice
Nature	Péréquation verticale : prélèvement sur recettes.
Montant	423 M€ en 2012 et 431 M€ en 2013.
Nombre de collectivités prélevées	Sans objet.
Critères de prélèvement	Sans objet.
Nombre de collectivités bénéficiaires	20 142 communes et 1 165 EPCI.
Critères de versement	Répartition par le conseil général à partir de « critères objectifs qu'il définit au profit de communes, EPCI ou agglomérations défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou par l'importance de leurs charges » (article 1648A CGI).
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	Non.
Montant par habitant des collectivités bénéficiaires	22,5 €.
Montant par rapport aux ressources des collectivités bénéficiaires	9,4 % de la DGF.
Efficacité globale	Les inégalités de potentiel fiscal par habitant se réduisent de 0,0069 point après prise en compte des FDPTP.
Efficacité individuelle	20 067 communes représentant 58 % de la population sont dans une trajectoire péréquatrice ; 16 151 communes représentant 41 % de la population sont dans une trajectoire contre-péréquatrice
Efficacité intrinsèque	Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 = 873,79 M€.

Source : Mission à partir des données de la DGFIP (comptes 74 832 par commune et par groupement).

2.2.6. La portée péréquatrice de la dotation de solidarité communale (DSC) est indéterminée

La DSC est un instrument de péréquation financière interne aux EPCI créée en 1992 par la loi relative à l'administration territoriale de la République. Sa vocation péréquatrice a été affirmée en 2004 par la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Cette dotation s'élevait, en 2012, à 41 M€.

Encadré 6 : Présentation de la DSC

Le régime juridique de la DSC varie selon la nature des EPCI :

- **communautés urbaines à fiscalité professionnelle unique²⁵ : la DSC est obligatoire.** Son montant est librement fixé par le conseil communautaire. Selon la loi, sa répartition entre les communes doit tenir compte « *de l'écart du revenu par habitant de la commune et de l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune par rapport aux moyennes au sein de l'EPCI* ». Le conseil communautaire peut appliquer des critères supplémentaires et décider du montant (décision à la majorité simple) ;
- **communautés d'agglomération et communautés de communes à fiscalité professionnelle unique²⁶ : la DSC est facultative.** Selon la loi, sa répartition entre les communes-membres de l'EPCI doit tenir compte « *prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant* ». Le conseil communautaire peut appliquer des critères supplémentaires et de décider du montant (décision à la majorité des deux tiers) ;
- **communauté de communes et communautés urbaines à fiscalité additionnelle²⁷ : la DSC est facultative** et les critères de répartition entre les communes-membres de l'EPCI sont librement choisis par l'EPCI.

Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités locales » - PLF 2013.

Il n'existe pas de travaux de synthèse permettant d'évaluer précisément l'efficacité péréquatrice globale de la dotation de solidarité communautaire. En effet, les données manquent pour procéder à une réelle évaluation de cette dotation : ni les données du ministère de l'Intérieur, ni les données comptables, ne permettent de retracer la répartition de cette dotation facultative et très largement paramétrable localement.

Des évaluations, sur des échantillons limités d'EPCI, font apparaître les conclusions suivantes :

- ◆ **une étude réalisée en octobre 2008 par les économistes Gilbert et Guengant²⁸ sur un échantillon de douze communautés conclut à l'importance des effets redistributifs entre les communes membres.** Ces écarts se réduisent dans tous les groupements observés mais selon des proportions très variables. Cependant, la DSC n'est pas le seul facteur explicatif. La mutualisation partielle des charges et des ressources entre les communes, ainsi que le financement par l'EPCI de services communautaires bénéficiant à toutes les communes, contribuent également à la réduction des écarts (*cf. encadré 4*).

²⁵ Article 1609 nonies C VI du CGI.

²⁶ Article 1609 nonies C VI du CGI.

²⁷ Article 11 III de la loi du 10 janvier 1980.

²⁸ *Le rôle péréquateur de l'intercommunalité : effets redistributifs entre communes au sein des communautés*, Notes territoriales de l'ADCF, Guy Gilbert – Alain Guengant, octobre 2008.

Annexe I

- ◆ **une autre étude²⁹ conduite début 2009 au sein de sept groupements communaux insiste sur la grande souplesse de l'outil.** Les critères prévus par la loi, en particulier le potentiel fiscal et le potentiel financier, sont rarement utilisés dans les cas étudiés. La répartition intègre généralement une logique de retour vers les communes riches qui reçoivent par l'intermédiaire de la DSC une part de la croissance des impositions mutualisées au niveau de l'EPCI en fonction de l'importance de leurs propres bases³⁰. Elle intègre toutefois d'autres logiques, de soutien aux communes à faible ressource fiscale, d'accompagnement de la hausse de la population ou de compensation des charges de centralité.

La perspective d'une généralisation de l'intercommunalité et le développement du FPIC, qui est fondé sur une appréciation territoriale des ressources et des charges, renforce le rôle de l'intercommunalité comme échelon de proximité de la péréquation. **Dans ce contexte, il est regrettable que les pouvoirs publics ne disposent pas d'une évaluation plus poussée des effets de la DSC et de sa cohérence avec la politique globale de péréquation financière.** Par ailleurs, les critères de répartition prévus par la loi devraient faire l'objet d'un contrôle plus systématique, les résultats de l'évaluation conduite par la mission semblant suggérer que le critère du potentiel fiscal (ou financier) par habitant n'est pas fréquemment utilisé pour répartir la DSC.

Tableau 16 : Analyse de la DSC en 2012

	DSC
Finalité	Péréquatrice.
Nature	Péréquation horizontale au sein de certaines intercommunalités.
Montant	997 413 053 €.
Nombre de collectivités prélevées	Sans objet.
Critères de prélèvement	Sans objet.
Nombre de collectivités bénéficiaires	5878 communes.
Critères de versement	Critères prioritaires fixés dans la loi et distincts selon le régime juridique de l'EPCI. Les EPCI peuvent librement décider de critères supplémentaires.
Mécanisme de plafonnement ou d'écèlement	Non.
Montant par habitant des collectivités bénéficiaires	34 euros.
Montant par rapport aux ressources des collectivités bénéficiaires	14,8 % de la DGF.
Efficacité globale	Les inégalités de potentiel fiscal par habitant entre l'ensemble des communes augmentent de 0,0014 point après prise en compte de la DSC. La mesure effectuée sur les seules communes bénéficiaires de la DSC fait également apparaître une augmentation des inégalités de potentiel fiscal par habitant (+0,04).
Efficacité individuelle	6130 communes représentant 38,2 % de la population sont dans une trajectoire péréquatrice ; 30 145 communes soit 59,7 % de la population en contre-péréquation ; 281 communes soit 2,1 % de la population en sur-péréquation.
Efficacité intrinsèque	Néant.

Source : Mission à partir des données de la DGFIP (comptes 73 22 par commune et par groupement)

²⁹ Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation de solidarité communautaire, in *Politiques et management public*, Hélène Reigner, Thomas Frinault et Catherine Guy, 2010.

³⁰ Ce constat est confirmé par les récents travaux conduits dans le cadre de la mission confiée à M. François Pupponi *Péréquation et politique de la ville*, juin 2013 : « Ainsi, on constate que plus une commune a un potentiel financier par habitant élevé, plus elle touche une part de DSC importante dans son EPCI ».

2.2.7. Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) apparaît particulièrement efficace

Le FSRIF a été créé en 1991 pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Avec les FDPTP, il a constitué l'un des premiers fonds de péréquation horizontale mis en place. Sa création était justifiée par l'importance des écarts de richesse et la faiblesse de l'intercommunalité propres à l'Île-de-France.

Ce dispositif de péréquation horizontale permet une redistribution des richesses entre les communes de la région Île-de-France. Il représente une somme de **230 M€ en 2013**, et il devrait augmenter de **20 M€ par an jusqu'à atteindre 270 M€ en 2015**.

D'après les calculs effectués par la mission, sur l'année 2013, le FSRIF a permis de réduire les écarts de potentiel fiscal par habitant de 7 % entre communes de France métropolitaine (soit 0,0166 point d'indice de Gini). Le coefficient de Gini utilisé pour mesurer les inégalités de potentiel fiscal s'établit à :

- ◆ 0,2382 avant répartition du FSRIF ;
- ◆ 0,2217 après répartition du FSRIF (pour l'ensemble des communes de métropole : 0,2645).

Ces résultats font du FSRIF le dispositif de péréquation le plus efficace au sein du bloc communal : dans ce dispositif, il faut déplacer 136,6 M€ pour réduire de 0,01 point le coefficient de Gini³¹. Le rapport d'évaluation présenté en octobre 2012 par le gouvernement avait déjà établi que le FSRIF était sensiblement plus efficace que les dotations de péréquation verticale³². Ce même rapport avait conclu que le FSRIF était cohérent avec d'autres mécanismes de péréquation (FPIC et DSU-cible notamment).

Tableau 17 : Analyse du FSRIF en 2013

	FSRIF
Base légale	Art L. 2531-12 CGCT
Finalités	Péréquation horizontale du secteur communal pour la seule région Île-de-France.
Nature	Fiscale.
Montant	La loi fixe un objectif annuel de ressources : 230 M€ pour 2013 ; 250 M€ en 2014 ; et 270 M€ en 2015.
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	Le prélèvement ne peut excéder 10 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constaté dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. De plus, le prélèvement ne peut excéder, en 2013, 130 % de la contribution de la commune au FSRIF en 2009.
Nombre de collectivités prélevées	128 communes contributrices nettes.
Critères de prélèvement	Sont contributrices au fonds toutes les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région. Les 150 premières communes éligibles à la DSU cible sont exonérées de prélèvement.
Nombre de collectivités bénéficiaires	156 communes bénéficiaires nettes.

³¹ Si l'on raisonne à l'échelle nationale, le FSRIF permet de réduire les inégalités de potentiel fiscal par habitant de 0,0026 (0,2674 avant FSRIF, 0,2645 après) soit 777 M€ pour obtenir une baisse de 0,01 point.

³² Rapport évaluant les effets péréquateurs des dotations de péréquation verticale et du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, octobre 2012.

Annexe I

	FSRIF
Critère de reversement	Communes d'Île-de-France de plus de 5 000 habitants dont la valeur de l'indice synthétique de ressources et de charges (50 % potentiel financier ; 25 % revenu moyen par habitant ; 25 % nombre de logements sociaux) est supérieure à la médiane.
Montant par habitant des collectivités bénéficiaires	54 € en moyenne.
Efficacité globale	- 0.0166 point de Gini
Efficacité intrinsèque	Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 = 0,136 Md€.

2.2.8. La montée en puissance progressive du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) devrait permettre de renforcer l'effort de péréquation entre intercommunalités

Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) devrait atteindre en **2016 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'1 Md€.**

Ce dispositif, qui constitue depuis sa création en 2012 le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal, **devait se mettre en place progressivement : 150 M€ en 2012, 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015 pour atteindre, à partir de 2016 et chaque année, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'1 Md€.**

Encadré 7 : Présentation du FPIC

Le FPIC présente la caractéristique de s'appliquer au niveau des intercommunalités et de leurs communes membres. **En 2012, 2 585 ensembles intercommunaux et 1 475 communes isolées sont concernées par le FPIC.**

Sont contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. La contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est fonction de l'écart relatif de son potentiel financier agrégé (PFIA)³³ par habitant au PFIA moyen par habitant et de sa population avec un effet progressif.

Sont bénéficiaires du FPIC 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique, représentatif des ressources et des charges des collectivités, composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités quelles que soient leur taille et leur situation (rurale ou urbaine). L'indice synthétique est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal.

Sont également éligibles les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian. Toutefois, tout ensemble intercommunal ou commune isolée qui serait éligible selon ces critères mais qui présenterait un effort fiscal inférieur à 0,5 sera exclu du bénéfice du FPIC. Ceci permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales.

³³ Le potentiel financier agrégé (PFIA) repose sur une assiette de ressources très large, tirant toutes les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées ainsi que les dotations forfaitaires des communes. Afin de tenir compte du poids des charges des collectivités dont le niveau par habitant s'accroît en fonction de leur taille, les populations retenues pour le calcul des potentiels financiers agrégés sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité.

Annexe I

Au sein des ensembles intercommunaux, la répartition du prélèvement ou du versement au FPIC s'effectue selon³⁴,

- un régime de droit commun : répartition entre l'EPCI et ses communes membres au prorata des contributions au PFIA nettes des allocations compensatrices pour la ; répartition entre communes au prorata des contributions au PFIA.
- ou deux régimes dérogatoires, mis en place par délibération pris à la majorité des 2/3 de l'organe délibérant (répartition dérogatoire dite « en fonction du CIF) ou à l'unanimité au sein de ce dernier (répartition dérogatoire dite « libre »).

Source : Jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités locales » - PLF 2013.

Le calcul de l'effet péréquateur du FPIC a été effectué par la mission **sur l'année 2013**, sur le même périmètre que celui retenu dans le rapport d'évaluation du gouvernement de septembre 2012 : **ensembles intercommunaux et communes isolées de France métropolitaine en comparant l'écart de potentiel fiscal (mesurée par le potentiel financier agrégé) par habitant** (population DGF pondérée selon le mode de pondération appliquée pour le FPIC) avant et après versement de cette dotation. **D'après les calculs effectués par la mission, sur l'année 2013, le FPIC a permis de réduire les écarts de potentiel fiscal agrégé de 2,3 % entre ensemble intercommunaux et communes isolées de France métropolitaine (soit 0,0047 point de coefficient de Gini).** Le coefficient de Gini utilisé pour mesurer les inégalités de potentiel fiscal s'établit à :

- ◆ 0,2029 avant répartition du FPIC ;
- ◆ 0,1982 après répartition du FPIC.

Ces résultats sont cohérents avec ceux présentés dans le rapport du gouvernement évaluant le FPIC pour l'année 2012³⁵ :

- ◆ 0,1634 avant répartition du FPIC ;
- ◆ 0,1608 après répartition du FPIC.

L'écart constaté dans la mesure des coefficients de Gini s'explique, d'une part, par la prise en compte, dans le rapport précité de septembre 2012, de la totalité des ensembles intercommunaux et communes soumises au FPIC, et non des seules ensembles intercommunaux et communes isolées de France métropolitaine, et surtout, d'autre part, par l'augmentation du montant du FPIC entre 2012 et 2013 (360 M€ en 2013 contre 150 M€ en 2012, soit 2,4 fois plus).

En termes d'efficacité intrinsèque, il faut déplacer 760,3 M€ pour réduire le coefficient de Gini de 0,01. L'effet péréquateur du FPIC pourrait donc s'accroître avec sa montée en charge progressive.

Ainsi, le rapport précité estime **qu'à compter de 2016, lorsque le montant du FPIC atteindra 2 % des ressources des collectivités bénéficiaires soit une augmentation de 640 M€, ce mécanisme devrait être plus péréquateur que les dispositifs de péréquation verticales existants par rapport auxquels son efficacité péréquatrice a été comparée.** Son double impact, qui consiste à la fois en une diminution des ressources des collectivités les mieux dotées et en un abondement des ressources des collectivités moins favorisées, est une des raisons de ses bonnes performances.

³⁴ Présentation détaillée dans l'annexe 5 du *rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012*, septembre 2012.

³⁵ *Rapport du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en application de l'article 144 de la loi de finances pour 2012*, septembre 2012.

Annexe I

Ce rapport estime qu'à l'horizon 2016, le coefficient de Gini devrait s'établir à :

- ◆ 0,1634 avant répartition du FPIC ³⁶ ;
- ◆ 0,1447 après répartition du FPIC, soit une baisse de écarts de potentiel fiscal de 11,44 % (0.0187 point de Gini).

Tableau 18 : Analyse du FPIC en 2013

	FPIC
Base légale	Article 144 de la loi de finances pour 2012, codifié aux articles L. 2336-1 à L. 2336-7 du code général des collectivités locales (CGCT).
Finalités	Péréquation horizontale du secteur communal.
Nature	Fiscale.
Montant	150 M€ en 2012, 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015, plus d'un milliard d'euros à partir de 2016.
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	Tout ensemble intercommunal ou commune isolée qui serait éligible mais présenterait un effort fiscal inférieur à 0,5 est exclu du bénéfice du FPIC. La somme des prélèvements subis par un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC de l'année n et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) de l'année n-1 ne peut excéder 11 % des ressources prises en compte pour le calcul du PFIA.
Nombre de collectivités prélevées	1 390 collectivités de métropole en 2013. 0,258 M€ prélevés en moyenne.
Critères de prélèvement	PFIA par habitant > 90 % PFIA par habitant moyen national. Montant de la contribution fonction de l'écart relatif de PFIA par habitant et de la population.
Nombre de collectivités bénéficiaires	1751 collectivités de métropole en 2013. 0,194 M€ en moyenne
Critère de reversement	60 % des ensembles intercommunaux classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice synthétique médian. Montant de l'attribution fonction de la valeur de l'indice synthétique et de la population.
Nature des collectivités prélevées et des bénéficiaires	Ensemble intercommunaux et communes isolée.
Montant par habitant des collectivités bénéficiaires	10,85 € par les habitants des collectivités bénéficiaires en métropole
Efficacité globale	0,0047 point de Gini (écart de PFIA par habitant DGF pondérée pour les ensembles intercommunaux et les communes isolées)
Efficacité individuelle	2364 ensembles intercommunaux et communes représentant 77 % de la population sont dans une trajectoire péréquatrice ; 657 soit 22 % de la population en contre-péréquation ; 19 soit 1 % de la population en sur-péréquation.
Efficacité intrinsèque	Coût implicite d'une réduction de l'indice de Gini de 0,01 = 0,760 Md€.

Source : Mission.

³⁶ Les écarts de PFIA pris pour 2016 sont ceux constatés en 2012.

ANNEXE II

La péréquation en faveur des départements

SOMMAIRE

1. LE CONTEXTE DE LA PEREQUATION EST CARACTERISE PAR UNE SITUATION FINANCIERE TENDUE ET DES DEBATS SUR LA MESURE DES ECARTS DE RESSOURCES	1
1.1. La situation financière de certains départements se dégrade.....	1
1.2. La définition des indicateurs de ressources suscite débat.....	2
1.3. L'évolution de l'indicateur de ressources fait apparaître un resserrement de leurs écarts.....	4
2. LES DIFFERENTS MECANISMES DE REPARTITION PERMETTENT DE REDUIRE DE 41 % LES INEGALITES DE RESSOURCES PAR HABITANT DES DEPARTEMENTS.....	5
3. LES DIFFERENTS MECANISMES DE PEREQUATION DEPARTEMENTAUX POURRAIENT ETRE SIMPLIFIES ET RENDUS PLUS EFFICIENTS	10
3.1. En raison de leur faible concentration, la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et la dotation de péréquation urbaine (DPU) apparaissent peu efficaces....	10
3.2. L'efficacité du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux est réduite par le tassement des recettes fiscales et son nombre important de bénéficiaires	11
3.3. Le fonds de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (FCVAE) reste d'une ampleur limitée	14
3.4. L'effet des dispositifs de péréquation ne semble pas pénaliser la situation des départements industriels.....	16

1. Le contexte de la péréquation est caractérisé par une situation financière tendue et des débats sur la mesure des écarts de ressources

Avant d'analyser l'efficacité de la péréquation, la portée de ces mécanismes doit être appréciée au regard des écarts de richesse globale des départements et de leur situation financière globale.

1.1. La situation financière de certains départements se dégrade

La situation financière des départements se caractérise par :

- ◆ la progression de leurs dépenses obligatoires, en lien avec le poids croissant des allocations nationales ;
- ◆ le caractère cyclique des DMTO, qui connaissent un fort dynamisme sur la période ;
- ◆ une situation globale contrastée, avec certains départements en difficultés financières et d'autres bénéficiant d'une situation plus favorable, notamment pour l'évolution de leurs dépenses sociales.

Entre 2011 et 2012, la progression des recettes est, en moyenne, faible, tandis que la hausse des charges, notamment de dépenses d'allocations sociales, est forte (subventions et contingents dans le tableau ci-dessous).

Tableau 1 : Évolution des charges et des produits des départements (2010 - 2012)

En M€	2010	2011	2012 (provisoire)
Charges de fonctionnement totales	57 363	59 408	61 108
<i>Charges de fonctionnement réelles</i>	52 861	54 340	56 025
<i>dont frais de personnel</i>	10 960	11 167	11 455
<i>dont charges financières</i>	801	867	942
<i>dont subventions et contingents</i>	34 629	35 759	37 094
<i>dont achats et charges externes</i>	5 628	5 635	5 606
Produits de fonctionnement totaux	61 547	64 479	64 952
<i>Produits de fonctionnement réels</i>	60 607	63 199	63 656
<i>dont concours de l'État</i>	13 732	14 998	14 995
<i>dont impôts directs</i>	22 559	18 621	19 325
<i>dont impôts indirects</i>	17 817	22 806	22 670
Emplois d'investissement totaux	21 299	21 584	21 885
<i>dont dépenses d'équipement direct</i>	7 443	6 757	6 759
<i>dont remboursements d'emprunts</i>	3 045	3 259	3 457
<i>dont subventions</i>	4 739	4 583	4 639
Ressources d'investissement totales	20 747	20 992	22 475
<i>dont FCTVA</i>	1 227	1 062	1 007
<i>dont autres dotations et subventions</i>	1 649	1 526	1 554
<i>dont emprunts souscrits</i>	4 815	3 902	4 134

Source : DGFIP.

La mission renvoie pour des analyses complémentaires aux travaux du groupe État-départements et aux décisions qui suivront la mission d'inspection relative à la répartition du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté¹.

¹ Mission IGA en cours à la date de rédaction de ce rapport.

1.2. La définition des indicateurs de ressources suscite débat

Les évolutions de la fiscalité locale qui ont accompagné la réforme de la taxe professionnelle ont un impact sur la mesure des écarts de richesse utilisée pour la péréquation. Par ailleurs, une réflexion, engagée au sein du groupe de travail État-départements précité, pourrait encore modifier les bases sur lesquelles repose la fiscalité départementale.

Parmi les quatre taxes locales directes, les départements n'ont conservé que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). C'est sur ce seul impôt que peut être calculé un potentiel fiscal comparant le produit résultant du taux voté par le département et le produit qui résulterait de l'application du taux moyen national et valorisé l'effort fiscal de chacun des départements. Il s'agit d'un impôt dont le produit progresse régulièrement (+ 5,61 % en 2011) du fait d'une base dynamique.

Le potentiel fiscal défini par l'article L3334-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) additionne à ce potentiel de TFPB des produits d'impôts, de dotations de compensation et de taxe indirecte ; les produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe sur la publicité foncière étant en outre pris en compte pour leur montant moyen sur les cinq dernières années, ce qui réduit les variations annuelles de taxes fiscales très fluctuantes selon la conjoncture.

La réduction de la part « potentiel » du potentiel fiscal traduit la faiblesse des leviers sur lesquels les départements peuvent agir pour mobiliser des ressources supplémentaires.

Ce constat éclaire de façon particulière les analyses qui peuvent être faites sur la péréquation. Cette situation est accentuée par la prise en compte seulement partielle des recettes fiscales des départements, qui peut en partie s'expliquer par l'existence de taxes dédiées à des usages ou des politiques d'aménagement spécifiques liées à des caractéristiques territoriales particulières (montagne, espaces naturels sensibles, anciennes mines...).

La loi de finances pour 2012 a fait évoluer la définition du potentiel financier pour tenir compte du nouveau panier de ressources induit par la réforme de la fiscalité directe locale. L'adoption de ce potentiel financier qui additionne au potentiel fiscal la dotation forfaitaire et la dotation de compensation de l'année N-1 prend effet à partir de la répartition de la DGF de 2013 et sert désormais de référence pour le calcul de l'ensemble des dotations des départements. Elle vise à tenir compte pour la répartition des dotations de péréquation, des dotations de DGF, en sus des ressources fiscales sur lesquelles on a vu plus haut que les départements avaient peu de marges d'action. Il s'agit donc d'une appréciation plus large des ressources départementales et des écarts de richesse sur deux tiers de la totalité des recettes de fonctionnement des départements. Dans le même temps, illustrant les doutes sur la pertinence du critère de ressource utilisé pour les départements, la loi de finances initiale pour 2013 modifiait les règles de répartition du FDMTO pour minorer le rôle potentiel financier (introduction d'un critère alternatif pour le FDMTO).

Annexe II

Tableau 2 : Montant des composantes du potentiel financier des départements en 2012

En Md€	Montant pris pour la DGF 2012
Potentiel TFPB (taux moyen national)	10,9
Produit CVAE*	7,07
Produit des IFER	0,224
Montant DCRTP	1,455
Montant FNGIR	1,14
DMTO (moyenne sur 5 ans)	7,13
Taxe sur la publicité foncière (moyenne sur 5 ans)	-
Produit TSCA	2,815
Compensation part salaires prise en compte	2,68
Total du potentiel fiscal	33
Dotations forfaitaire (hors CPS)	5,11
Dotations de compensation	2,39
Total du potentiel financier	40

Source : Mission d'après données DGCL.

* CVAE due + CVAE dégrévée.

Dans une optique de mesure des écarts de richesse, il importe de pouvoir appréhender au mieux les impôts et taxes qui constituent les deux tiers de la masse des recettes. Le potentiel financier permet de prendre en compte 30,8 Md€ sur 41 Md€ de recettes fiscales ou assimilées. Une démarche consistant à élargir le potentiel financier supposerait d'élargir le champ des recettes prises en compte, notamment celles sur lesquelles les départements peuvent avoir un pouvoir de taux ou de prix, comme certaines redevances². Il en est de même pour les taxes d'urbanisme, sauf à en changer le régime dont la réforme arrêtée par la loi de finances rectificative de 2010 n'a pas encore développé tous les effets. Pour les recettes de TICPE, dont la recette est la plus importante de l'ensemble évoqué, une fraction de la taxe est perçue par les départements pour une part de façon à compenser les charges de revenu de solidarité active et pour une autre part en complément des produits d'une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et en compensation des transferts de compétence décidés par le législateur en 2004.

Outre des contraintes de recensement, de délai ou de fiabilité, la perception de certaines recettes est directement liée à une charge particulière qui peut rendre sa prise en compte délicate au titre du potentiel financier. **Un élargissement du champ des ressources retenues pour la péréquation supposerait en conséquence une analyse parallèle des dépenses financées lorsqu'il s'agit de ressources dédiées.**

² A titre d'exemple, les tarifs des redevances dues aux départements en raison de l'occupation de leur domaine public par des canalisations destinées au transport d'hydrocarbures ou de produits chimiques sont arrêtés par délibération du département après consultation de l'exploitant de l'ouvrage (article L3333-8 du CGCT).

Annexe II

Tableau 3 : Autres contributions non prises en compte dans le potentiel financier

En Md€	2011
TICPE*	6,53
Taxe sur l'électricité**	0,56
Impôts et taxes d'outre-mer	0,17
Taxes de séjour	0,008
Taxes sur les remontées mécaniques	0,02
Redevance des mines	0,01
Autres	0,33
taxes liées à l'urbanisme	nd

Source : mission à partir des données DGFIP-DGCL - collectivités locales en chiffres 2013 -

** y compris la TICPE Grenelle.*

*** Ces montants sont ceux déclarés et reversés uniquement par EDF en 2011 et correspondent au 4e trimestre 2010 et aux 3 premiers trimestres de 2011. Ils peuvent donc être sous estimés.*

Encadré 1 : Détail des recettes listées par l'article L3332-1 du CGCT non prises en compte dans le potentiel financier

4° La taxe départementale additionnelle à certains droits d'enregistrement ;

5° La taxe différentielle sur les véhicules à moteur ;

6° La surtaxe sur les eaux minérales ;

7° Le produit de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée au financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, prévue à l'article L331-3 du code de l'urbanisme ;

b) Le produit des autres contributions et taxes prévues par la législation en vigueur, en particulier :

1° La taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour ;

2° La taxe départementale sur l'électricité ;

3° La taxe départementale sur les remontées mécaniques des zones de montagne ;

4° La part départementale de la taxe d'aménagement destinée au financement des espaces naturels sensibles, prévue à l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme ;

5° Le droit de consommation sur les tabacs prévu à l'article 575 E bis du code général des impôts pour les départements mentionnés à l'article L. 3431-2 du présent code et à l'article 575 E du code général des impôts pour les départements mentionnés à l'article L. 3441-1 du présent code ;

6° L'octroi de mer perçu par le département de la Guyane en application de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

Source : CGCT.

En tout état de cause, il importe de conserver un indicateur de ressources unique valant pour toutes les dotations départementales. Il en va de la cohérence et de la lisibilité des dispositifs.

1.3. L'évolution de l'indicateur de ressources fait apparaître un resserrement de leurs écarts

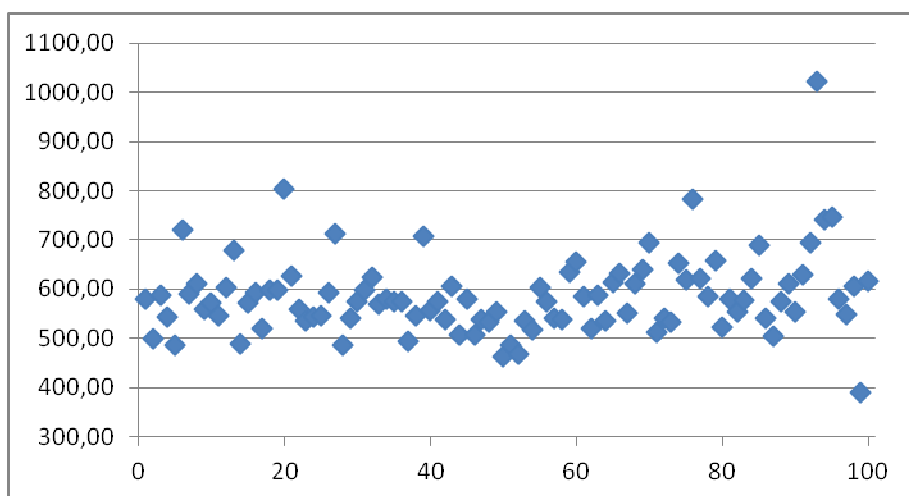
Les écarts de richesse entre les départements sont relativement stables :

- ◆ avec la réforme de la TP et l'adoption du potentiel financier, **les écarts de richesse mesurés notamment pour calculer les dotations de péréquation se sont resserrés par rapport à la période antérieure à 2010** : ainsi, le potentiel fiscal variait en 2008 de un à cinq entre les départements et **le potentiel financier par habitant varie en 2013 comme en 2012 de 1 à 2,6 selon les départements** ;

Annexe II

- ◆ les départements connaissent une forte inertie de leur écart de richesse par rapport à la moyenne. Ainsi, les départements ayant les écarts de richesse les plus importants s'avèrent relativement stables : les 28 départements au-dessus de la moyenne en 2012 par ordre croissant de potentiel financier se retrouvent parmi les 26 départements au-dessus de la moyenne en 2013 (613 € par habitant), à l'exception des Ardennes et des Vosges descendus en dessous de la moyenne en 2013. Néanmoins, le classement des départements entre eux évolue. Ainsi, entre 2012 et 2013, 13 départements ont connu une baisse de leur classement de potentiel financier tandis que neuf d'entre eux progressaient de plus de deux rangs³. La situation particulière de la ville de Paris, prise en tant que département, ressort nettement puisque son potentiel financier représente 128 % de la moyenne des départements ;

Graphique 1 : Dispersion des montants en euros par habitant des potentiels financiers des départements en 2013



Source : Données DGCL- calculs mission.

- ◆ la dispersion des ressources est forte pour un nombre limité de départements (dix départements ont un potentiel financier égal ou supérieur à 700 € par habitant). Elle est plus marquée encore pour la nouvelle recette de CVAE que pour les montants de taxes foncières. Par rapport à ces écarts, le poids de la DGF dans les recettes des départements joue un rôle correctif qui se traduit par des montants comparables pour la majorité des départements et très différents pour quelques-uns.

2. Les différents mécanismes de répartition permettent de réduire de 41 % les inégalités de ressources par habitant des départements

Les mécanismes de péréquation bénéficiant aux départements reposent sur une péréquation verticale comprenant, au sein de la DGF, la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine et sur une péréquation horizontale assurée par le FDMTO et, à partir de 2013, par le FCVAE.

³ Calculs de la mission à partir des données DGCL sur les potentiels financiers 2012 et 2013 utilisés pour la répartition de la DGF.

Annexe II

Tableau 4 : Répartition de la DGF des départements en 2013

DGF des départements en 2013	Montant (en M€)	En %
Dotations forfaitaire	8 014	65 %
<i>dont dotation de base</i>	4 861	40 %
<i>dont complément de garantie</i>	3 153	26 %
Dotations de compensation	2 831	23 %
Dotations de péréquation	1 413	12 %
<i>dont DFM</i>	787	6 %
<i>dont DPU</i>	626	5 %
Total DGF	12 258	100 %

Source : DGCL.

En 2013, la péréquation verticale des départements représente 12 % du montant total de leur DGF, soit 2,2 % de leurs recettes de fonctionnement (63,2 Md€ en 2011).

Tableau 5 : Évolution des recettes de fonctionnement des départements depuis 2004

	2004		2010		2011		2012 (provisoire)	
	En Md€	En % du total des recettes	En Md€	En % du total des recettes	En Md€	En % du total des recettes	En Md€	En % du total des recettes
Impôts et taxes (1)	27,53	61 %	40,38	67 %	41,43	66 %	42	63 %
Concours de l'État (2)	12,9	29 %	13,73	23 %	15	24 %	15	23 %
<i>dont DGF</i>	11,32	25 %	12,15	20 %	12,21	19 %	12,22	18 %
<i>dont péréquation et compensations fiscales</i>	1,17	3 %	1,16	2 %	2,36	4 %	-	-
Autres (3)	4,67	10,4 %	6,5	10,7 %	6,76	10,7 %	9,66	14,5 %
Total des recettes de fonctionnement (1 + 2 + 3)	45,1	-	60,61	-	63,19	-	66,66	-

Source : mission, d'après données DGCL et DGFIP (données provisoires pour 2012).

La DGF a progressé pour l'ensemble des départements de + 0,6 M€ en 2013 par rapport à 2012, soit un pourcentage très faible (+ 0,05 %). La dotation forfaitaire n'a augmenté que pour prendre en compte l'évolution de la population, qui a représenté selon les départements entre - 1,15 % et + 1,47 % (hors Paris et Mayotte). **Les évolutions des dotations de péréquation sont plus contrastées**, allant de 0 % pour 52 départements à plus de + 3 % dans 16 départements (la plus forte hausse étant de + 15,19 %), ce qui traduit à la fois le caractère non figé de la péréquation et le caractère significatif des hausses des dotations de péréquation pour un petit nombre de départements.

En 2013, la DGF et le fonds DMT0 exercent un effet global péréquateur pour 61 départements (59 en 2012), représentant près de 70 % de la population métropolitaine.

Encadré 2 : Méthodologie de l'évaluation des dispositifs de péréquation pour les départements

Dans son champ d'analyse des dispositifs de péréquation des départements, la mission n'a retenu que les seuls départements métropolitains. Des dispositifs de péréquation spécifiques à l'outre-mer existent en effet. De plus, les dispersions de potentiels fiscaux outre-mer exercent un effet statistique qui nuit à l'interprétation des résultats.

L'évaluation de l'efficacité individuelle d'un fonds ou d'une dotation a été obtenue en appliquant isolément les montants de cette dotation ou de ce fonds à la dispersion initiale de potentiels fiscaux en 2012 et en 2013. Une telle méthode permet des comparaisons d'une année sur l'autre, même si les dotations ont été réparties en 2013 en fonction du potentiel financier. Par ailleurs, cette approche permet une évaluation du fonds de péréquation des recettes de CVAE, effectif à compter de 2013.

S'agissant de l'évaluation de l'effet péréquisiteur des deux fonds horizontaux FDMTO et FCVAE, l'efficacité péréquatrice globale a été appréciée en tenant compte aussi bien des prélèvements que des reversements (à partir des indices de Gini). En revanche, l'efficacité intrinsèque de chacun de ces fonds (coût implicite d'une réduction supplémentaire des écarts d'indice de Gini) a été évaluée sur la seule base des prélèvements qui constituent la ressource des fonds.

Source : Mission.

Pour 22 départements en 2013 (24 en 2012), la DGF et les deux fonds horizontaux sur-corrigent les écarts de potentiel fiscal alors qu'ils jouent un rôle contre-péréquisiteur significatif (écart à la moyenne supérieur à deux points) pour 13 départements (13 en 2012). L'évolution entre 2012 et 2013, appréciée à partir du même indicateur de potentiel fiscal, révèle un renforcement de la péréquation et traduit notamment l'effet de l'instauration du FCVAE, tempérant la baisse du FDMTO.

Tableau 6 : Effets péréquisiteurs de la DGF des départements et des fonds horizontaux en 2013

	Nombre de départements	Départements ayant une évolution de l'écart à la moyenne supérieure à 2 points sur la période	Nombre d'habitants (en millions)	Part de la population (en %)
Effets péréquisiteurs	61	55	40,6	64,7 %
Effets contre-péréquisiteurs	13	10	9,1	14,6 %
Effets sur-péréquisiteurs	22	20	12,9	20,7 %
Total	96	85	62,7	100,0 %

Source : Données DGCL, calculs mission.

En 2013, les 11,4 Md€ des différentes composantes de la DGF, les 279 M€ de prélèvements et les 334 M€ de reversements du fonds DMTTO, les 59,5 M€ de prélèvements et les 55 M€ de reversements du fonds CVAE ont réduit de - 41 % les écarts de potentiel fiscal des départements métropolitains. Sur l'année 2013, le coefficient de Gini utilisé pour mesurer les inégalités de potentiel fiscal entre les départements s'établit en effet à :

- ◆ 0.1225 avant répartition de la DGF et des fonds de péréquation horizontale ;
- ◆ 0.0719 après répartition de la DGF et des fonds de péréquation horizontale⁴.

De l'analyse de l'effet péréquisiteur des différentes composantes de la DGF des départements et des fonds horizontaux pris isolément, il ressort les éléments suivants :

⁴ Hors départements d'outre-mer.

Annexe II

- ◆ la dotation forfaitaire et la dotation de compensation exercent un effet correcteur et important des inégalités de répartition du potentiel fiscal. À ce titre, **la dotation de compensation⁵ apparaît la plus péréquatrice des deux** au regard de l'effet correcteur qu'elle engendre (diminution de 15 % du coefficient de Gini) et de son montant (4,7 Md€), ce qui se traduit par un coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini de 1,3 Md€ ;
- ◆ **l'efficacité intrinsèque des composantes péréquatrices de la DGF (DFM et DPU) est globalement supérieure à celle du reste de la DGF.** La DFM et la DPU exerceraient un effet correcteur similaire à celui du complément de garantie pour un coût à peine inférieur à celui évalué pour la dotation de compensation (1,2 Md€) ; la DPU et la DFM quant à elles resserrent les écarts de + 9 % (en 2013 comme en 2012) ;
- ◆ **l'efficacité péréquatrice la plus forte tient aux dispositifs de péréquation horizontale.** Le fonds DMTO réduit de + 6 % (+ 10 % en 2012) les écarts. Le FDMTO s'avère donc davantage péréquateur avec un montant (279 M€ de prélèvement) qui ne représente pourtant que 21 % de celui des DFM et DPU. La portée du FCVAE à partir de 2013 paraît d'une efficacité péréquatrice équivalente à celle du FDMTO.

Encadré 3 : Les effets de contre-péréquation

Les mécanismes cumulés des répartitions des dotations et fonds de péréquation horizontale font apparaître des effets divergents des résultats attendus avec des départements qui se retrouvent en position relative plus défavorable (contre-péréquation) et des départements qui bénéficient plus que la moyenne des effets de la péréquation (sur-péréquation). Tous les départements bénéficient des dotations et de la péréquation mais de façon différente comparativement les uns aux autres. Les raisons tiennent d'une part, aux règles en partie non coordonnées qui régissent les dotations et fonds et d'autre part, aux caractéristiques particulières de tel ou tel département. Deux types de départements peuvent se trouver en situation de « contre-péréquation ». Cinq départements renforcent leur avantage relatif avec un indicateur de ressources plus élevé que la moyenne et plus élevé encore après répartition des dotations et fonds de péréquation (Côte-d'Or, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Pyrénées, Vaucluse). Parmi, eux, quatre départements sont bénéficiaires du FDMTO. En revanche, huit départements en situation relative plus défavorable, ont un écart négatif qui se creuse après les opérations de péréquation (Ain, Eure, Gironde, Manche, Bas-Rhin, Loire-Atlantique, Seine-et-Marne et Val d'Oise). Parmi eux, deux départements sont contributeurs au fonds DMTO (Gironde et Seine-et-Marne).

Source : Mission.

⁵ La dotation de compensation créée par la loi de finances pour 2004, correspond aux montants dus en 2003 au titre de l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) et de 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD) hors compensations fiscales. A noter que la dotation de compensation pour 2013 des départements des Yvelines, de la Haute-Marne et de la Haute-Savoie a été minorée au titre des mesures de recentralisation sanitaire adoptées en 2012 dans ces départements (pour un montant total de 3 337 271 €).

Annexe II

Tableau 7 : Effet individuel de chaque fonds et dotation sur la réduction des écarts de potentiel fiscal des départements en 2013

	Montant pour la métropole (en M€)	Coefficient de Gini avant répartition	Coefficient de Gini après répartition	Réduction du coefficient de Gini	Évolution du coefficient de Gini (en %)	Coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini (en M€)
Dotation de compensation	2 387	0,1225	0,1047	0,0178	-15 %	1 343
Dotation forfaitaire	7 781	0,1225	0,0938	0,0287	-23 %	2 708
DFM et DPU	1 309	0,1225	0,1120	0,0105	-9 %	1 247
Effet global de la DGF	11 478	0,1225	0,0768	0,0457	-37 %	2 509
Fonds DMTO (prélèvement)	279	0,1225	0,1146	0,0079	-6 %	353
FCVAE (prélèvement)	59,5	0,1225	0,1208	0,0017	-1 %	344
Effet global DGF et fonds	23 294	0,1225	0,0719	0,0506	-41 %	2 275

Source : données DGCL.

NB : calculs mission sur les seuls montants des départements de métropole pour la DGF.

Le coût implicite de réduction de 0,01 de l'indice de Gini varie ainsi selon un rapport de 1 à 7 entre le fonds CVAE, dont l'efficacité péréquatrice intrinsèque est la plus forte, et la dotation de base dont l'efficacité péréquatrice intrinsèque est plus faible (cf. encadré suivant).

Encadré 4 : L'effet péréquateur de la dotation de base

L'effet péréquateur des concours financiers de l'État ne peut pas se réduire aux seules dotations dites de péréquation. La DGF, qui est composée d'une dotation forfaitaire comprenant une dotation de base, fixée depuis 2010 à 74,02 € par habitant, d'un complément garantie (Paris bénéficiant d'une dotation forfaitaire spécifique⁶) et d'une dotation de compensation a, sans que cela soit explicite, une portée péréquatrice. Celle-ci résulte :

- de l'attribution en fonction de la population ;
- du financement, depuis 2012, des hausses de population par un écrêtement de la dotation forfaitaire de Paris et du complément de garantie des autres départements dont le potentiel financier est supérieur ou égal à 0,95 fois le potentiel financier moyen par habitant constaté au niveau national ;
- du mécanisme de minoration de la garantie de la DGF des départements, qui s'applique selon des critères péréquateurs⁷ traduisant le choix de limiter les effets du gel de la dotation de base aux départements disposant du plus fort potentiel fiscal.

Source : Mission.

⁶ Cf. l'article L3334-3 du CGCT.

⁷ En proportion de leur population et du rapport entre le potentiel financier par habitant du département et le potentiel financier moyen par habitant constaté au niveau national.

3. Les différents mécanismes de péréquation départementaux pourraient être simplifiés et rendus plus efficaces

3.1. En raison de leur faible concentration, la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et la dotation de péréquation urbaine (DPU) apparaissent peu efficaces

La DFM et la DPU, qui constituent les deux instruments de péréquation verticale pour les départements, visent à organiser un partage à destination des départements les moins riches ruraux, d'une part et urbains, d'autre part. Les deux dispositifs présentent une parfaite symétrie, avec des critères d'éligibilité et de versement qui visent à tenir compte des spécificités rurales et urbaines. L'éligibilité à la DFM se définit même par le fait de ne pas remplir les conditions pour bénéficier de la DPU.

L'écart entre le potentiel financier moyen des non-urbains, calculé à 545 € en 2012, et le potentiel financier moyen des départements urbains, qui s'élève à 642 €, explique le choix du législateur de séparer les deux dotations de péréquation. Toutefois, les écarts maximaux de ces potentiels financiers ne sont pas radicalement différents : les potentiels financiers des départements ruraux vont de 455 à 690 €, tandis que ceux des départements urbains vont de 460 à 740 € y compris Paris et à la seule exception des Hauts-de-Seine (1 009 €).

La condition d'éligibilité liée à l'évolution de la densité de population urbaine conduit à une évolution régulière des départements concernés en fonction des recensements. Ainsi, en 2012, quatre départements sont passés de la catégorie des départements ruraux à celle des départements urbains (Doubs, Ille-et-Vilaine, Maine-et-Loire, Oise). Il en résulte une augmentation de la pression sur la répartition de la DPU, d'autant plus que les montants de dotation moyenne sont plus élevés pour la DFM que pour la DPU. En 2013, aucun département n'est concerné par un changement de catégorie.

L'évaluation menée par la mission de ces deux dotations révèle une efficacité globale de réduction des inégalités de potentiel fiscal qui peut paraître relativement faible au regard des autres dispositifs (à l'euro dépensé, elle est à peine plus efficace que la dotation de compensation qui n'est pourtant pas une dotation de péréquation). En effet, les règles d'éligibilité à ces deux dotations rendent éligibles 94 départements, ce qui peut conduire à s'interroger du point de vue de l'efficacité :

- ♦ **une analyse plus fine au sein du groupe des départements ruraux permet de constater que l'efficacité relative de la DFM est moins forte** en raison, d'une part, d'écarts de richesse moins importants qu'au sein du groupe des départements urbains et, d'autre part, d'une dotation par habitant plus élevée du fait de la plus faible population prise en compte (la DPU bénéficie en effet à 33 départements regroupant 41,4 M d'habitants (population DGF) ; la DFM bénéficie à 61 départements regroupant 24,4 M d'habitants). Par ailleurs, tous les départements ruraux bénéficient de la DFM, du fait des critères d'éligibilité ; les attributions ont varié, en 2013, de 7 à 18 M€ et de 17 à 177 € par habitant ;
- ♦ **pour la DPU, les règles d'éligibilité fixées par référence à un multiple du potentiel fiscal moyen aboutissent à inclure tous les départements urbains, hors Paris et les Hauts-de-Seine.** Les attributions sont néanmoins très discriminantes en faveur des six premiers départements bénéficiaires par ordre de montant (allant du Nord, département le plus peuplé avec 2,5M d'habitants (45 M€) à la Gironde (22 M€) qui totalisent 31 % de la DPU). Les attributions aux 25 départements suivants sont beaucoup plus resserrées, la plus faible attribuée en métropole s'élevant à 9 M€. Le mode de calcul de la dotation s'avère donc relativement discriminant.

Annexe II

- ◆ **Par ailleurs, la loi de finances pour 2009 a introduit une garantie de non-baisse individuelle des quotes-parts de DFM et de DPU versées à chaque département ou collectivité d'outre-mer.** Cette réforme a été mise en place pour limiter les impacts négatifs qu'auraient pu subir certaines collectivités d'outre-mer du fait de la prise en compte des chiffres issus du recensement rénové. En 2012, ce dispositif a bénéficié à l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer (à l'exception de la Guyane) pour la DPU. Ce dispositif n'a pas été actionné en 2012 pour la DFM.

Tableau 8 : Analyse de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et de la dotation de péréquation urbaine (DPU) en 2013

	DFM et DPU
Base légale	DFM : L. 3334-7 du CGCT DPU : L. 3334-6-1 du CGCT
Finalités	Péréquatrice
Nature	Prélèvement sur recettes
Montants	DFM : 730,9 M€ (y compris garantie de sortie) DPU : 578 M€
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	Oui
Nombre de collectivités prélevées	-
Critères de prélèvement	-
Nombre de collectivités bénéficiaires	DFM : 61 départements / DPU : 33 départements
Nature des collectivités prélevées et des bénéficiaires	DFM : départements ruraux / DPU : départements urbains
Montant par habitant des collectivités bénéficiaires	DFM : 37,5 € / DPU : 15,4 € (hors Paris et les Hauts-de-Seine qui ne sont plus éligibles depuis une modification des règles de la DPU en 2009)
Montant par rapport aux ressources des collectivités bénéficiaires	DFM +DPU : 2 % des recettes de fonctionnement 2012 (63,6 Md€)
Efficacité globale	Diminution de 0,0105 de l'indice de Gini, soit une baisse de 9 %
Efficacité intrinsèque	Le coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini atteint 1,2 Md€

Source : mission.

3.2. L'efficacité du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux est réduite par le tassement des recettes fiscales et son nombre important de bénéficiaires

L'article 123 de la loi de finances pour 2011 a mis en place **un fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)⁸, alimenté par deux prélèvements :**

- ◆ le premier prélèvement dit « sur stock » concerne les départements dont le montant de DMTO par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant ;
- ◆ le second prélèvement dit « sur flux » concerne les départements dont les recettes fiscales connaissent une progression supérieure à deux fois l'inflation et dont le montant par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant.

Le montant de chaque prélèvement est plafonné à 5 % du montant des DMTO perçus par le département en 2012.

⁸ Le fonds concerne les produits mentionnés aux articles 1594 A et 1595 du code général des impôts nets des frais d'assiette et de recouvrement ainsi que des écrêtements.

Annexe II

Le fonds est ensuite réparti entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne ou, depuis 2013, dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne. La répartition s'opère en trois parts, selon le revenu par habitant multiplié par la population, le potentiel financier par habitant multiplié par la population et le montant par habitant de DMTO. Un département peut ainsi être contributeur et bénéficiaire de ce fonds. En 2013, c'est le cas de 29 départements.

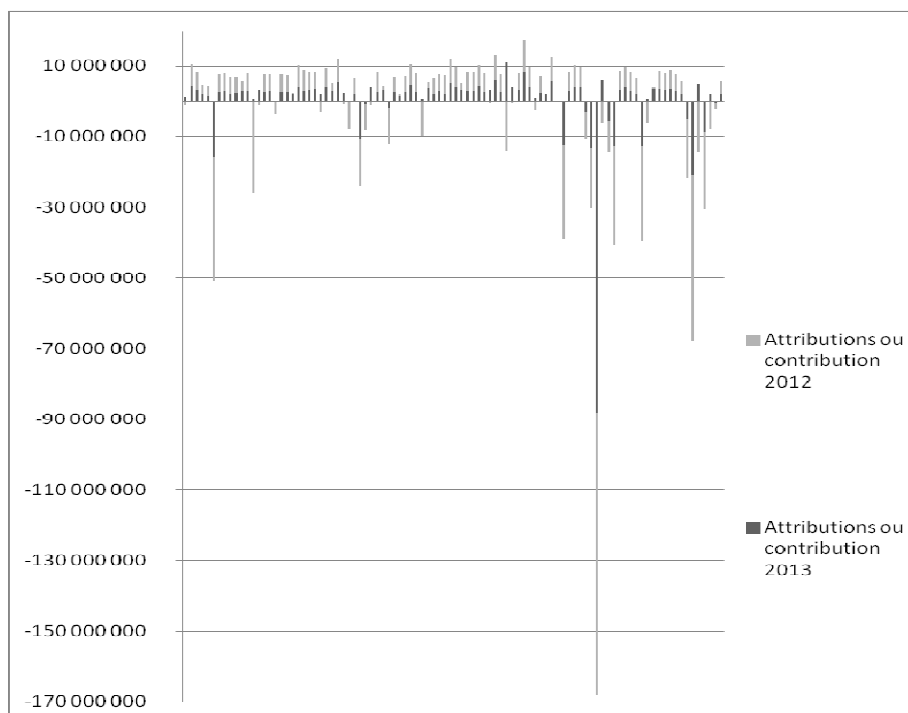
Le prélèvement total est passé de 579 M€ en 2012 à 279 M€ en 2013 ; les sommes reversées ont pour leur part baissé de 459 M€ à 339 M€, y compris 60 M€ libérés des 100 M€ de fonds mis en réserve en 2012. La moyenne des 41 prélèvements opérés en 2013 s'est élevée à 6,8 M€ par département contributeur. Seuls 13 départements n'ont pas perçu de reversement. Trois départements ont versé davantage que ce qu'ils ont reçu. Les 88 bénéficiaires ont touché en moyenne 3,7 M€. En 2013, la garantie a joué en faveur d'un département. En 2012, 68 départements étaient bénéficiaires nets avec une moyenne de 4,9 M€ perçus.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires et la réduction des montants traduit la grande sensibilité des recettes de DMTO à la conjoncture. Ce constat nourrit un débat autour de la pérennité même de l'affectation des ressources DMTO aux départements. Pour ce qui concerne le FDMTO, il en résultera des difficultés et un affaiblissement de son efficacité péréquatrice dans l'hypothèse d'un ralentissement durable des mutations à titre onéreux. Elle tient, comme pour tous les dispositifs de péréquation horizontale, tant à son prélèvement qu'à son reversement. Toutefois, les montants se réduisent sensiblement : les plus forts contributeurs de 2012 ont vu leur prélèvement diminuer de moitié (Alpes-Maritimes) ou s'annuler (Bouches-du-Rhône).

Les modalités de calcul font s'interroger dans la mesure où elles aboutissent à rendre près du tiers des départements à la fois contributeur et bénéficiaire. Néanmoins, l'introduction d'un critère de charge depuis 2013, avec la prise en compte du revenu, apparaît d'autant plus nécessaire à la péréquation que son efficacité globale diminue. L'introduction du critère de revenu et la référence à la population ont cependant créé des modifications importantes d'attributions et des fortes baisses notamment pour des départements ruraux par ailleurs en difficultés financières. Les effets de contre-péréquation décrits plus haut montrent que la répartition du FDMTO en raison de sa ressource financière et de son mode d'attribution, n'aboutit pas à une péréquation cohérente avec le reste des dispositifs de péréquation. Au total, les soldes d'attributions (prélèvement et reversement pour les 29 départements qui sont concernés par les deux) sont très resserrés.

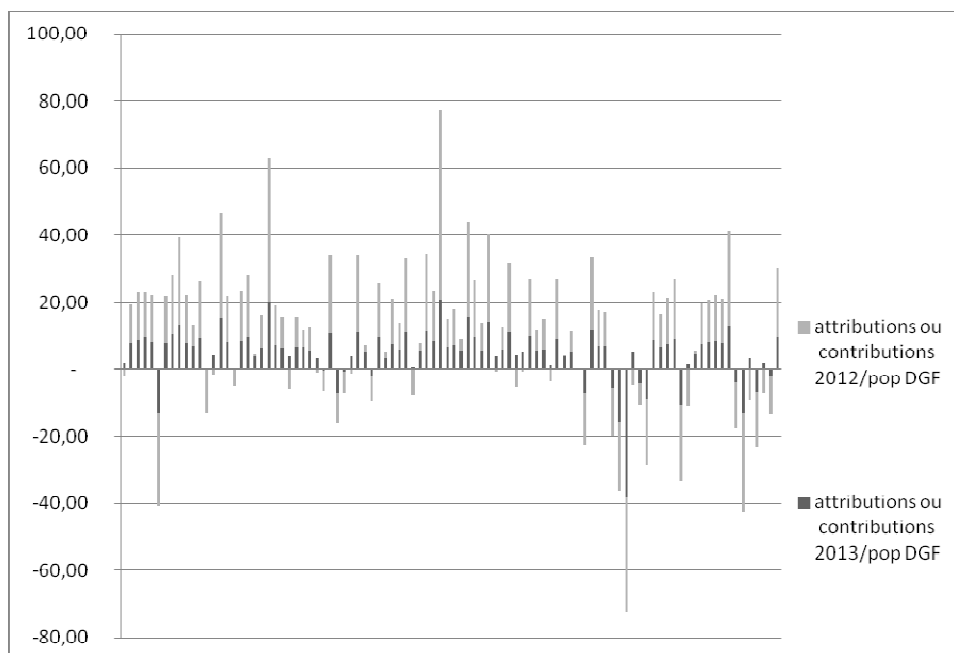
Annexe II

Graphique 2 : Dispersion et variation des montants en euros des soldes d'attribution au titre du FDMTO par département en 2012 et en 2013



Source : Mission d'après données DGCL.

Graphique 3 : Dispersion et variation des montants en euros par habitant des soldes d'attribution au titre du FDMTO par département en 2012 et en 2013



Source : Mission d'après données DGCL.

Comme pour les dotations de péréquation de la DGF, on constate pour le fonds DMTO, une réduction de l'efficacité globale des mécanismes de péréquation entre 2012 et 2013, entraînée par le tassement des recettes fiscales dans le plus grand nombre des départements. Toutefois, cette évolution recouvre quelques très fortes inégalités.

Annexe II

Tableau 9 : Analyse du fonds DMTO en 2013

Fonds DMTO	
Finalité :	Péréquatrice
Nature	Fiscal
Montant	Total prélèvement = 279 M€ Total reversement y compris abondement en provenance de la réserve pratiquée en 2012 = 334 M€
Nombre de collectivités prélevées	16 (32 en 2012)
Critères de prélèvement	Potentiel financier par habitant Montant par habitant des droits de mutation à titre onéreux
Nombre de collectivités bénéficiaires	84 (68 en 2012)
Critères de versement	Potentiel financier par habitant Montant par habitant des droits de mutation à titre onéreux Revenu par habitant
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	Non
Efficacité globale	Diminution de 0,0079 de l'indice de Gini, soit une baisse de 6 %
Efficacité intrinsèque	Le coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini atteint 353 M€

Source : Mission.

3.3. Le fonds de péréquation des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (FCVAE) reste d'une ampleur limitée

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est un impôt perçu par les départements depuis 2011⁹ ; son produit est partagé entre toutes les collectivités, mais les départements en perçoivent la plus forte part (48,5 % ; 26,5 % sont alloués au secteur communal, et 25 % aux régions). **Le fonds de péréquation des recettes de CVAE, créé en même temps que la taxe, fonctionne pour la première année en 2013.**

En 2015, le prélèvement de CVAE qui alimente le fonds est calculé pour atteindre au moins le double du montant fixé pour 2013, soit 60 M€.

En 2013, vingt-sept départements ont eu des ressources de CVAE prélevées, à hauteur de 59 M€ au titre des deux prélèvements, avec une très forte dispersion : quinze départements ont un prélèvement inférieur à 1 M€ et trois départements dépassant les 3 M€, le plus fort prélèvement étant de 15 M€. 48 départements ont bénéficié d'un versement ainsi que les cinq départements d'outre-mer. Bien que rien ne l'interdise, aucun département n'a été contributeur et bénéficiaire. Les montants des versements s'avèrent très dispersés, de 0,22 M€ (hors Mayotte) à plus de 6 M€, pour une moyenne par bénéficiaire de 1,1 M€. Le mécanisme de plafonnement a bénéficié à cinq départements au titre du premier prélèvement (stock) et à treize départements au titre du second (flux).

⁹ Article 1586 du code général des impôts.

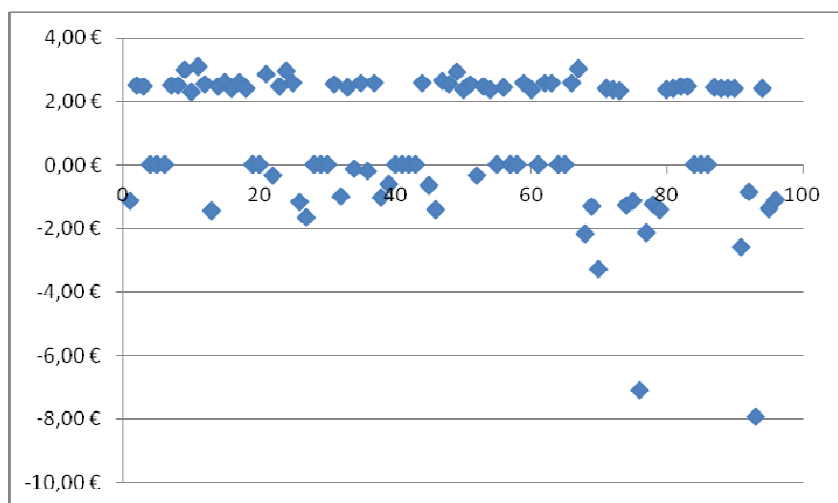
Encadré 5 : Le fonctionnement du fonds CVAE

Son montant est alimenté par deux prélèvements sur les recettes fiscales, l'un sur stock et l'autre sur flux. Il est réparti entre les départements contributeurs en fonction de l'écart relatif entre, d'une part, le montant par habitant de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu par le département l'année précédant la répartition et, d'autre part, et 90 % du montant par habitant de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu par l'ensemble des départements multiplié par la population du département.

Les deux montants prélevés sont plafonnés chacun à 1 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu l'année précédant la répartition. Seuls deux départements sont concernés par les plafonnements des deux prélèvements. Un plafond total de 2 % pour les deux prélèvements limite le prélèvement pour les départements contributeurs dont le montant par habitant de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçu l'année précédant la répartition est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale (il s'agit en fait de l'application cumulée des deux plafonds précités). Il est prélevé sur les ressources du fonds une quote-part destinée aux départements d'outre-mer.

La répartition du fonds se fait en application d'un indice synthétique de ressources et de charges par référence aux critères de potentiel financier par habitant, de revenu moyen par habitant, de proportion du nombre de personnes recensées au titre des minimas sociaux, du nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans dans la population totale du département. Ces charges sont particulièrement représentatives des compétences sociales des départements.

Graphique 4 : Dispersion des montants par habitant de prélèvement et de versement au titre du FCVAE en 2013



Source : Données DGCL, calculs mission.

Au total, les montants du fonds CVAE paraissent encore très faibles, ce qui limite fortement son efficacité péréquatrice, en dépit de sa répartition en prélèvement et en versement. L'analyse des mécanismes de plafonnement conduit à s'interroger par ailleurs les seuils de 1 %, compte tenu de la forte concentration des recettes de CVAE. Un relèvement de ces seuils permettrait de renforcer la dynamique du fonds. Celle-ci paraît d'autant plus importante à assurer que les recettes des deux prochaines années pourraient pâtir des effets de la baisse de la croissance économique, compte tenu des décalages entre la perception de l'impôt, les revenus et l'alimentation du fonds.

Tableau 10 : Analyse du fonds CVAE en 2013

Fonds CVAE	
Finalité :	Péréquatrice
Nature	Fiscal
Montant	Total prélèvement : 60 M€
Nombre de collectivités prélevées	27
Critères de prélèvement	Écarts relatifs de produits de CVAE
Nombre de collectivités bénéficiaires	48
Critères de versement	Critères de ressources et de charges
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	Oui
Efficacité globale	1 % de réduction d'inégalités ; 0,0017 de baisse de l'indice de GINI
Efficacité intrinsèque	Le coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini atteint 345 M€

Source : Mission.

3.4. L'effet des dispositifs de péréquation ne semble pas pénaliser la situation des départements industriels

Certains territoires industriels seraient confrontés à une diminution d'assiette fiscale à la suite de la réforme de la taxe professionnelle et seraient en outre parfois contributeurs nets au titre de la péréquation (*cf. encadré suivant*).

Sur les quinze départements présentant la plus forte spécificité industrielle, la péréquation joue un rôle favorable dans près de trois quarts des cas. L'effet final des dispositifs de péréquation s'avère ainsi :

- ◆ péréquateur pour huit départements (soit 53 %) ;
- ◆ sur-péréquateur¹⁰ pour trois départements (soit 20 %) ;
- ◆ contre-péréquateur¹¹ pour quatre départements (soit 27 %).

À titre d'illustration, pour d'autres départements au tissu industriel dense bien que marqués par une moindre spécialisation, l'effet des dispositifs est parfois péréquateur (Pas-de-Calais) voire sur-péréquateur (Nord, Bouches-du-Rhône).

En outre, seuls deux des quinze départements présentant la plus forte spécificité industrielle sont contributeurs nets au fonds DMTO en 2012. Enfin des mécanismes correctifs ont parfois été mis en place pour ne pas pénaliser les ressources de ces territoires, comme pour la CVAE¹².

¹⁰ L'effet des dispositifs est considéré comme sur-péréquateur lorsqu'il surcompense le déficit de richesse (ici, le potentiel fiscal du département « pauvre » devient significativement supérieur à la moyenne).

¹¹ L'effet des dispositifs est considéré comme contre-péréquateur lorsqu'il accroît les écarts de richesse (ici, l'écart à la moyenne du potentiel fiscal du département concerné).

¹² La CVAE « acquittée » par les entreprises qui disposent d'établissements dans des communes différentes (ou qui emploient des salariés situés dans des communes différentes) est répartie entre les collectivités territoriales et les EPCI concernés après application de la clef de répartition « territoriale ». En règle générale, un tiers de la répartition est lié à la valeur locative et deux tiers sont liés aux effectifs. Il existe également des règles spécifiques à certains secteurs dont les établissements industriels. L'article 1586 octies du CGI dispose ainsi que :

« - l'effectif employé dans un établissement industriel pour lequel les valeurs locatives des immobilisations industrielles représentent plus de 20 % de la valeur locative des immobilisations imposables à la CFE est pondéré par un coefficient de 2 ;

- la valeur locative des immobilisations industrielles évaluées dans les conditions prévues aux articles 1499 et 1501 du CGI est également pondérée par un coefficient de 2. ».

Annexe II

Encadré 6 : Effets des dispositifs de péréquation sur les départements « industriels »

Statistiquement, la notion de territoire « industriel » n'existe pas ; la mission a ainsi cherché à objectiver l'existence de ces territoires à partir de critères statistiques simples tels que le poids de la valeur ajoutée industrielle dans la valeur ajoutée globale du territoire. Au-delà des difficultés liées à l'organisation du secteur industriel (en particulier, l'intensité de l'externalisation peut biaiser à la baisse le poids de l'industrie), les territoires *a priori* « industries » tels que le Pas-de-Calais, la Seine-Maritime, les départements lorrains ou les Bouches-du-Rhône sont également diversifiés ; leur valeur ajoutée industrielle n'apparaît ainsi pas nécessairement supérieure à la moyenne nationale.

Cette limite étant soulignée, la mission a néanmoins examiné la situation des départements pour lesquels la part de la valeur ajoutée industrielle est la plus importante dans la valeur ajoutée totale créée au niveau du département. Un indice de spécificité industrielle a été établi pour déterminer la prépondérance de l'industrie dans la création de valeur ajoutée au niveau d'un département. Cet indice est calculé par le rapport : (VA industrielle du département / VA totale du département) / (VA industrielle France entière / VA France entière).

Il est calculé à partir des PIB départementaux qui sont déterminés par l'INSEE tous cinq ans. Les derniers PIB départementaux connus sont ceux de 2005 et les PIB départementaux de l'année 2010 (prévus pour l'été 2013) n'étaient pas disponibles à la date de finalisation du rapport.

Tableau 11 : Effet des dispositifs de péréquation en 2012 sur les départements à plus forte spécificité industrielle

Département (15 premiers, par ordre décroissant)	Indice de spécificité industrielle	Écart à la moyenne PF 2012 avant répartition (en %)	Écart à la moyenne PF 2012 après répartition (en %)	Effet des dispositifs sur le département	Effet du fonds DMT0 en 2012
Ardennes	181	-16,3 %	-2,0 %	Péréquateur	Bénéficiaire net
Vosges	167	-4,0 %	1,8 %	Sur-péréquateur	Bénéficiaire net
Jura	159	-12,3 %	-6,2 %	Péréquateur	Bénéficiaire net
Haute-Saône	159	-28,0 %	-13,3 %	Péréquateur	Bénéficiaire net
Doubs	159	-28,6 %	10,5 %	Sur-péréquateur	Bénéficiaire net
Ardèche	158	-2,5 %	3,5 %	Sur-péréquateur	Bénéficiaire net
Haute-Marne	157	-26,0 %	-6,4 %	Péréquateur	Bénéficiaire net
Ain	156	-1,4 %	-7,0 %	Contre-péréquateur	Contributeur net
Haut-Rhin	155	4,6 %	0,8 %	Péréquateur	Neutre
Eure	154	-2,4 %	-5,1 %	Contre-péréquateur	Bénéficiaire net
Territoire de Belfort	153	1,2 %	1,4 %	Contre-péréquateur	Bénéficiaire net
Charente	150	-7,3 %	-2,6 %	Péréquateur	Bénéficiaire net
Haute-Loire	145	-14,9 %	-7,3 %	Péréquateur	Bénéficiaire net
Seine-Maritime	144	-1,1 %	-2,1 %	Contre-péréquateur	Contributeur net
Moselle	144	-20,0 %	-16,4 %	Péréquateur	Bénéficiaire net

Source : rapport IGA-IGF de mai 2010, Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises (pour l'indice de spécificité industrielle), calculs mission (pour l'effet de la péréquation).

Source : Mission.

S'agissant des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur le tissu économique, la mission renvoie au rapport présenté au Parlement en novembre 2012¹³ qui rappelle qu'« afin d'encourager les collectivités territoriales à accueillir des établissements industriels produisant potentiellement des externalités négatives (bruit, pollutions, risques chimiques, etc.), les effectifs et la valeur locative des établissements industriels pour lesquels les immobilisations industrielles excèdent 20 % de la valeur locative foncière totale sont affectés d'un coefficient de deux ».

¹³ Rapport sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle, novembre 2012. Le rapport établit notamment que : « Le secteur de l'industrie est le premier bénéficiaire de la réforme. En valeur absolue, il profite d'une baisse de près de 2 Mds€, soit 26 % de l'allègement global, alors qu'il produit 18,9 % de la VA nationale. Vient ensuite le secteur des services aux entreprises avec un allègement de 1,1 Md€, soit 15 % de l'allègement global, alors qu'il représente 22,55 % de la VA nationale ».

ANNEXE III

La péréquation en faveur des régions

SOMMAIRE

1. LE CONTEXTE FINANCIER DES REGIONS DEMEURE RELATIVEMENT FAVORABLE.....	1
2. L'EFFET PEREQUATEUR DES DISPOSITIFS REGIONAUX APPARAIT INSUFFISANT	3
3. PRIS INDIVIDUELLEMENT, LES DISPOSITIFS DE PEREQUATION OFFRENT DES RESULTATS CONTRASTES.....	6
3.1. La dotation de péréquation des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse fait l'objet d'un double mécanisme de garantie qui limite son efficacité.....	6
3.2. Le fonds de péréquation des ressources satisfait son objectif de resserrement des écarts de ressources	7

Comparativement aux dispositifs valant pour les autres niveaux de collectivité, la péréquation en faveur des régions se caractérise par son faible volume. La péréquation en faveur des régions apparaît donc très modeste dans son ampleur et ses ambitions.

Les écarts de richesse sont pourtant importants, tant en valeur absolue que par habitant. Comme pour les départements et les communes, les finances des régions ont connu une évolution très importante à la suite de la réforme de la taxe professionnelle.

1. Le contexte financier des régions demeure relativement favorable

Des trois niveaux de collectivités, les régions sont celles qui ont le plus petit budget avec un volume global de 40 Md€. En cohérence avec leurs compétences, leurs budgets sont très marqués par les dépenses d'investissement : leurs dépenses d'investissement sont presque égales à leurs charges de fonctionnement réelles. En fonctionnement comme en investissement, le premier poste de dépenses est celui des subventions versées. Les régions jouent donc un rôle important dans les transferts financiers entre collectivités et en faveur des acteurs économiques et sociaux.

Tableau 1 : Évolution des charges et des produits des régions entre 2010 et 2012

En M€	2010	2011	2012 (provisoire)
Charges de fonctionnement totales	19 164	19 965	20 683
<i>Charges de fonctionnement réelles</i>	16 266	16 712	17 159
<i>dont frais de personnel</i>	2 782	2 862	2 970
<i>dont charges financières</i>	503	566	598
<i>dont subventions et contingents</i>	11 161	11 307	11 487
<i>dont achats et charges externes</i>	1 627	1 791	1 879
Produits de fonctionnement totaux	23 429	24 175	24 796
<i>Produits de fonctionnement réels</i>	21 777	22 290	22 181
<i>dont concours de l'État</i>	8 617	9 275	9 344
<i>dont impôts directs</i>	5 243	4 389	4 475
<i>dont fiscalité reversée</i>			
<i>dont impôts indirects</i>	7 137	7 876	7 503
Emplois d'investissement totaux	15 392	17 174	16 355
<i>dont dépenses d'équipement direct</i>	3 144	2 860	2 789
<i>dont remboursement d'emprunts</i>	1 580	1 741	2 000
<i>dont subventions</i>	5 102	5 290	5 371
Ressources d'investissement totales	15 329	17 257	16 424
<i>dont FCTVA</i>	619	540	487
<i>dont autres dotations et subventions</i>	1 335	1 224	1 515
<i>dont emprunts souscrits</i>	2 733	2 833	3 088

Source : DGFIP (données 2012 provisoires).

Sur la période récente la part des concours de l'État a décru dans l'ensemble des recettes de fonctionnement des régions, pour l'essentiel en raison de la baisse de la part de la DGF.

Annexe III

Tableau 2 : Décomposition des recettes de fonctionnement des régions (en M€)

	2006		2010		2011		2012 (provisoire)	
	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %
Recettes de fonctionnement	17 220	100 %	21 777	100 %	22 290	100 %	22 181	100 %
<i>Impôts et taxes</i>	8 350	48 %	12 380	57 %	12 265	55 %	11 978	54 %
<i>Concours de l'État</i>	8 260	48 %	8 617	40 %	9 275	42 %	9 344	42 %
<i>dont DGF</i>	5 110	30 %	5 450	25 %	5 448	24 %	5 448	25 %

Source : Mission d'après données DGCL (collectivités locales en chiffres), DGFIP.

En lieu et place de la taxe professionnelle, les régions ont pour seules ressources fiscales, depuis 2011, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et une fraction de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)¹. Le produit de ces impositions est déterminé selon un taux ou un tarif national.

Depuis 2013 et après une première évolution en loi de finances pour 2012, **les écarts de richesse entre les régions sont évalués pour le calcul des dispositifs de péréquation, non plus à partir du potentiel fiscal mais d'un « indicateur de richesse fiscale des régions » (IRFR)**. L'IRFR repose uniquement sur des produits fiscaux perçus ; contrairement au potentiel fiscal, il ne prend pas en compte les différentes allocations compensatrices et les compensations liées à la suppression législative de produits fiscaux. La somme des produits est minorée du prélèvement au titre du FNGIR². Il est surprenant que les versements au FNGIR ne soient pas inclus. L'IRFR reste d'un usage limité dans la répartition des dotations : il ne constitue qu'un des deux critères de répartition de la dotation de péréquation et n'est pas utilisé pour la répartition du fonds de péréquation horizontale. La définition de cet indicateur ne permet en effet pas de s'y référer comme unique critère d'évaluation des écarts de ressources entre régions (*cf. infra*).

Encadré 1 : L'IRFR, nouvel indicateur de ressources des régions

IRFR 2013 =
 produit de CVAE
 + produit de l'IFER matériel roulant
 + produit de l'IFER répartiteurs principaux
 + produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation
 + produit de TICPE modulable
 - prélèvement FNGIR

Source : circulaire DGCL NOR : INTB1309070C, 5 avril 2013.

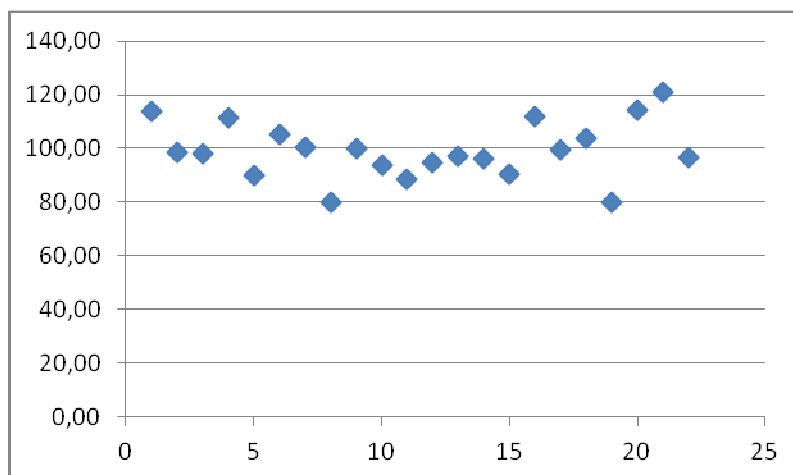
L'IRFR moyen par habitant en 2013 est de 99 € par habitant allant de 79 € à 121 € pour les régions de métropole, suivant une distribution relativement homogène comme l'illustre le graphique suivant. Globalement, les montants pris en compte ont diminué puisque la moyenne du potentiel fiscal par habitant utilisé par la répartition de la DGF en 2011 était de 106 €.

¹ Soit l'imposition relative au matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs et l'imposition relative aux répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et aux équipements de commutation.

² Dans les faits, seule la région Île-de-France est concernée.

Annexe III

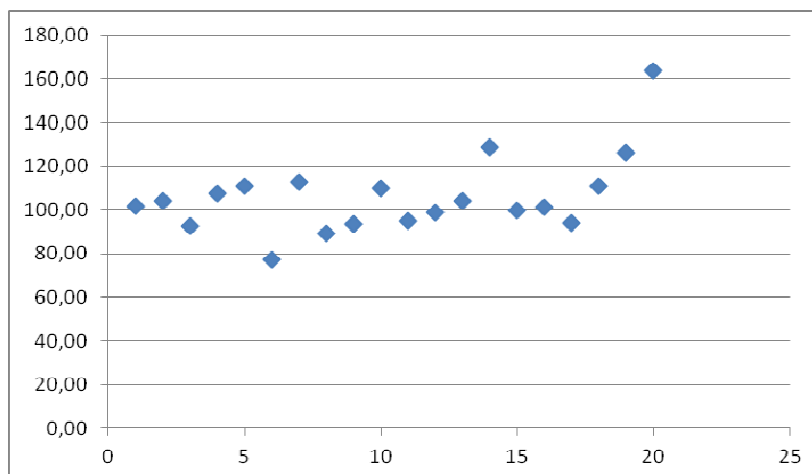
Graphique 1 : Dispersion des montants d'IRFR en euros par habitant entre les régions de métropole en 2013



Source : Données DGCL, calculs mission.

Comme pour les départements, on remarquera que la dispersion des indicateurs de ressources s'est resserrée par rapport à 2011 avant effet de la réforme de la taxe professionnelle. En outre, le changement de référence a modifié, d'une part, le volume des ressources prises en compte (7,2 Md€ pour le potentiel fiscal en 2011 et en 2012 et 6,3 Md€ pour l'IRFR en 2013) et, d'autre part, les rangs respectifs des régions dans la mesure des écarts (un changement de plus de deux rangs est constaté pour cinq régions qui paraissent ainsi moins riches et à l'inverse pour sept régions qui paraissent ainsi relativement plus riches). Ces variations s'ajoutent aux effets de la reconduite en 2012 des valeurs de référence 2011 qui ont donc gelé les évolutions et rendu d'autant plus fortes celles de 2013.

Graphique 2 : Dispersion des montants de potentiel fiscal en euros par habitant entre les régions de métropole en 2011



Source : données DGCL, calculs mission.

2. L'effet péréquateur des dispositifs régionaux apparaît insuffisant

Les régions bénéficient d'une péréquation verticale, comprenant au sein de la DGF une dotation de péréquation, et d'une péréquation horizontale assurée par le fonds de péréquation des ressources.

Annexe III

En 2013, la dotation de péréquation des régions représente 4 % du montant total de la DGF des régions, qui s'élève à 5,4 Md€ et correspond à 25 % des recettes de fonctionnement des régions (22,1 Md€ en 2012).

Tableau 3 : Répartition de la DGF des régions en 2013

DGF des régions en 2013	Montant (en M€)	En %
Dotation forfaitaire	5 265	96 %
Dotation de péréquation	193	4 %
Total DGF	5 459	100 %
Fonds de péréquation des régions (FPR)	23	
Total péréquation horizontale et verticale	216	4 % du total DGF + FPR

Source : DGCL.

Les régions perçoivent une dotation forfaitaire. Un mécanisme favorable à la péréquation a été prévu et le CFL peut décider de la minoration de la dotation forfaitaire afin de financer la dotation de péréquation des régions (minoration plafonnée à 5 % des ressources affectées à la dotation de péréquation de l'année précédente). Prévu à compter de 2012, ce dispositif favorable à la péréquation n'a pas été mis en œuvre en 2013.

Encadré 2 : Méthodologie de l'évaluation des dispositifs de péréquation pour les régions

Pour son analyse des dispositifs de péréquation existant pour les régions, la mission a retenu dans les évaluations les seules régions métropolitaines. Des dispositifs de péréquation spécifiques à l'outre-mer existent en effet ; par ailleurs, les régions d'outre-mer accroissent très sensiblement les dispersions de potentiels fiscaux et exercent de ce fait un effet statistique important sur le résultat.

L'analyse est effectuée de 2011 à 2013. En 2012, les montants de la DGF de 2011 ont été reconduits. En 2013, la substitution de l'IRFR au critère du potentiel fiscal conduit à une modification de la dispersion de richesse avant répartition. L'analyse de l'effet péréquateur des dotations et fonds pour 2013 s'est fondée sur le potentiel fiscal des années précédentes afin de permettre la comparaison entre les années 2011, 2012 et 2013 s'agissant de l'efficacité péréquatrice. Les calculs pratiqués sur la base de l'IRFR ont par ailleurs montré la difficulté de retenir cet indicateur à des fins d'évaluation de la péréquation, compte tenu de la spécificité de la composition des ressources de la région Île-de-France et du poids de cette région dans l'ensemble des régions. L'IRFR ne constitue d'ailleurs qu'un des deux critères d'éligibilité à la dotation de péréquation et n'est pas utilisé pour la répartition du fonds de péréquation horizontale.

Source : Mission.

En 2012, la reconduction des montants de la DGF de l'année précédente et l'absence de fonds de péréquation horizontale explique la grande stabilité de l'efficacité globale des dispositifs de péréquation. L'année 2013 contraste cependant fortement avec les deux précédentes en raison :

- ◆ de la substitution la substitution de l'IRFR au critère du potentiel fiscal ;
- ◆ de la création du fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse : les montants prélevés (22,8 M€) et reversés à même hauteur par ce fonds de péréquation horizontale exercent un effet péréquateur qui demeure modeste compte tenu du faible volume du fonds.

Annexe III

Tableau 4 : Effet individuel de chaque fonds et dotation sur la réduction des écarts de potentiel fiscal des régions en 2013

	Montant pour la métropole (en M€)	Coefficient de Gini avant répartition	Coefficient de Gini après répartition	Réduction du coefficient de Gini	Évolution du coefficient de Gini (en %)	Coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini (en M€)
Dotation forfaitaire	5 210	0,1158	0,0643	0,0516	- 45 %	1 010
Dotation de péréquation	177	0,1158	0,1014	0,0144	- 12 %	123
Fonds de péréquation	23	0,1158	0,1111	0,0048	- 4 %	48
Effet global des dotations et du fonds	5 386	0,1158	0,0574	0,0584	- 50 %	922

Source : données DGCL, calculs mission sur les seuls montants des régions de métropole.

Tableau 5 : Synthèse de l'effet péréquateur global des dispositifs pour les régions de 2011 à 2013 (mesure à partir du potentiel fiscal y compris en 2013)

	Montant pour la métropole (en M€)	Coefficient de Gini avant répartition	Coefficient de Gini après répartition	Réduction de l'indice de Gini	Évolution du coefficient de Gini	Coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini (en M€)
2011	5 378	0,1152	0,0580	0,0572	-50 %	941
2012	5 378	0,1155	0,0584	0,0571	-49 %	942
2013	5 386	0,1158	0,0574	0,0584	-50 %	922

Source : Mission.

Tableau 6 : Effets péréquateurs de la DGF des régions et du fonds de péréquation en 2013

	Nombre de régions	Régions ayant une évolution de l'écart à la moyenne supérieure à 2 points sur la période	Nombre d'habitants (en millions)	Part de la population (en %)
Effets péréquateurs	6	5	18,1	28,9 %
Effets contre-péréquateurs	2	1	8,1	12,9 %
Effets sur-péréquateurs	14	14	36,5	58,2 %
Total	22	20	62,8	100,0 %

Source : Données DGCL, calculs mission.

En 2013, seules deux régions, dont les potentiels fiscaux sont plus élevés que la moyenne et le restent après la répartition des dotations et fonds, voient leur écart relatif s'accroître. Le nombre très important de régions « sur-péréquées » traduit une certaine efficacité des dispositifs de péréquation en termes de réduction des écarts. Cependant, il apparaît que les effets sont très hétérogènes selon les régions, reflet de situations démographiques, économiques et fiscales très variées et de la difficulté du système de répartition à les appréhender.

3. Pris individuellement, les dispositifs de péréquation offrent des résultats contrastés

3.1. La dotation de péréquation des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse fait l'objet d'un double mécanisme de garantie qui limite son efficacité

Les règles de la dotation de péréquation des régions³ ont changé avec la loi de finances 2012 et ont été mises en œuvre pour la première fois en 2013. Une quote-part spécifique est réservée à l'outre-mer. Sont éligibles à la dotation de péréquation les régions de métropole qui remplissent deux conditions :

- ◆ avoir un IRFR par habitant inférieur à l'IRFR moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines ;
- ◆ avoir un produit intérieur brut par habitant inférieur à 1,3 fois le produit intérieur brut moyen par habitant de l'ensemble des régions métropolitaines.

La dotation de péréquation des régions de métropole est répartie à parts égales entre une première part répartie en fonction de la population et de l'écart relatif à l'IRFR moyen par habitant des régions de métropole et une deuxième part répartie en fonction l'indicateur de ressources rapporté à la superficie et comparé à la situation moyenne des régions.

En 2013, la dotation de péréquation des régions a bénéficié à 18 régions, dont sept nouvelles tandis que les onze autres enregistraient une baisse de leurs attributions. Une seule région, d'outre-mer, a bénéficié d'une dotation en hausse. La dotation moyenne des bénéficiaires s'est élevée à 8 M€ pour les régions de métropole et 4 M€ pour les régions d'outre-mer, à comparer avec une dotation forfaitaire moyenne de 202,5 M€. Pour les régions nouvellement bénéficiaires, la dotation de péréquation représente entre 1 et 3 % de leur DGF totale. Pour les autres régions, la part est beaucoup plus significative, allant de 8 % à 16 % en métropole et hors Corse (pour laquelle la dotation de péréquation représente 66 % de la DGF). Pour les régions d'outre-mer la part varie de 17 % à 32 %.

Les critères de répartition utilisés correspondent à une visée péréquatrice de rapprochement par rapport aux ressources moyennes, pondérées par les habitants. À l'exception des régions d'outre-mer et de la Corse, il n'est pas recherché un effort particulier en faveur des régions les plus à l'écart de cette moyenne. Les montants de dotation par habitant restent relativement faibles (de 1 à 9 €) à l'exception des régions les plus faiblement peuplées : la Corse (71,9 €), le Limousin (25,36 €) et les régions d'outre-mer.

Les régions bénéficient d'un double mécanisme de garantie, introduit par la loi de finances pour 2013. Le premier assure aux régions éligibles en 2012 et devenant inéligibles en 2013, 2014 ou 2015, un maintien dégressif de leur dotation de 2012. Ce dispositif n'a pas eu à jouer pour la répartition de 2013. Le deuxième garantit aux régions qui demeurent éligibles une «garantie de baisse limitée » pour les années 2013 à 2015. Les collectivités éligibles à la dotation de péréquation qui l'étaient déjà en 2012 ne peuvent percevoir une attribution inférieure à 90 % du montant perçu l'année précédente au titre de la dotation de péréquation. Ce dispositif de garantie individuelle contraint de fait la dotation forfaitaire à alimenter suffisamment la dotation de péréquation. **Cependant, son principe apparaît surprenant, à la fois dans sa durée et eu égard aux montants concernés.** Son application pourrait venir encore diminuer l'efficacité péréquatrice déjà faible de la dotation de péréquation des régions.

³ Le montant total de la dotation de péréquation est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des régions et la dotation forfaitaire des régions.

Tableau 7 : La dotation de péréquation des régions en 2013

Dotation de péréquation des régions	
Finalité :	Péréquatrice
Nature	Prélèvement sur recettes
Montant	177 M€
Nombre de collectivités prélevées	Sans objet
Critères de prélèvement	Sans objet
Nombre de collectivités bénéficiaires	18
Critères de versement	Écarts d'IRFR et écarts de PIB
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	Oui
Efficacité globale	Diminution de 0,0144 de l'indice de Gini, soit une baisse de 12 % (calcul à partir du potentiel fiscal 2012)
Efficacité intrinsèque	Le coût implicite de la réduction de 0,01 de l'indice de Gini atteint 123 M€ calcul à partir du potentiel fiscal 2012)

Source : Mission.

3.2. Le fonds de péréquation des ressources satisfait son objectif de resserrement des écarts de ressources

Le fonds de péréquation des ressources des régions a fonctionné pour la première fois en 2013, tenant compte des modifications survenues en loi de finances pour 2013 et adaptant le dispositif prévu en 2011 après la réforme de la taxe professionnelle. Initialement circonscrit aux ressources de CVAE, il vise désormais une péréquation sur l'ensemble des nouvelles ressources obtenues par les régions et la collectivité territoriale de Corse en remplacement de la suppression de la taxe professionnelle et du transfert des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (CVAE, IFER, FNGIR, DCRTP). Une quote-part est attribuée aux régions d'outre-mer. La détermination des régions contributrices et des régions éligibles au versement du fonds s'effectue par référence au taux cumulé de croissance des ressources précitée entre l'année antérieure à la répartition de l'année et 2011. Le prélèvement est plafonné. Les règles de calcul ne permettent pas qu'une région soit à la fois contributrice et bénéficiaire.

En 2013, six régions sont contributrices au fonds qui bénéficie à six régions de métropole et à quatre régions d'outre-mer. Le prélèvement a ainsi permis de financer 22,79 M€ de reversements. Les montants par habitant restent très faibles allant de 5 centimes à 1,19 € pour une moyenne de 62 centimes. Au total, la péréquation au titre de ce fonds horizontal représente 0,44 % des produits fiscaux post-TP de 2012 et alors même que ceux-ci se révèlent relativement dynamiques avec une moyenne de 2,71 % de croissance cumulée 2011-2012 (2,34 % en métropole et 5 % dans les régions outre-mer).

Le mécanisme du fonds paraît bien satisfaire l'objectif fixé par le législateur de resserrement des écarts des ressources issues de la réforme de la TP et corrige même certaines distorsions⁴.

⁴ Voir Alain Guengant, 16 janvier 2013 in Finances publiques locales : « Par son périmètre et son fonctionnement sur « flux cumulé », le fonds redistribue une partie de la « plus-value » produite par la non-indexation du prélèvement FNGIR de la région d'Île de France (soit 669 millions d'euros) qui provient, à hauteur de 85 %, de son faible taux de taxe professionnelle antérieur à la réforme et, à hauteur de 15 %, de la redistribution des bases d'imposition (avec une part de CVAE de 33 % supérieure à la part de 25 % des anciennes bases de taxe professionnelle et foncières détenues par la région avant la réforme) ».

Annexe III

En revanche, le fonds régional apparaît moins bien adapté à une correction en niveau des inégalités de pouvoirs d'achat, en l'absence de critères de charges, avec le rejet des indicateurs proposés par le projet de loi de finances pour 2013 (il était prévu de faire référence au nombre de lycéens et stagiaires de la formation professionnelle). Surtout, son montant en volume paraît très faible.

La loi a prévu que le Gouvernement transmette au Parlement avant le 30 juin 2016 un rapport évaluant l'effet régulateur de ce dispositif sur les écarts d'évolution, entre régions, des ressources. Dans cette attente, la mission n'estime pas nécessaire d'introduire de nouveaux critères notamment de charges qui risqueraient de nuire à la lisibilité du fonds et à son acceptation par les régions. Toutefois, une adaptation des critères actuels pourraient être envisagée pour assurer une montée en charge plus rapide du fonds.

Tableau 8 : Analyse du fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse

Fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse	
Finalité :	Péréquatrice
Nature	fiscal
Montant	Total prélèvement : 23 M€
Nombre de collectivités prélevées	6 régions
Critères de prélèvement	Écart de produits post-TP par rapport à l'ensemble des régions
Nombre de collectivités bénéficiaires	15 régions métropolitaines et 4 outre-mer bénéficiaires
Critères de versement	Écart de produits post-TP par rapport à l'ensemble des régions
Mécanisme de plafonnement ou d'écrêtement	Oui
Efficacité globale	Baisse de 0,0048 de l'indice de Gini (soit 4 %) pour le calcul à partir du potentiel fiscal de 2012)
Efficacité intrinsèque	Le coût implicite de réduction de 0,01 de l'indice de Gini s'établit à 48 M€ lorsqu'il est mesuré à partir de la reconduction du potentiel fiscal de 2012.

Source : Mission.

ANNEXE IV

Lettre de mission

Annexe IV



Paris, le – 2 AVR. 2013

Le Premier Ministre
P 5 6 3 / 1 3 / SG

Madame l'inspectrice générale des finances,

Monsieur l'inspecteur général de l'administration,

La péréquation a été érigée depuis 2003 en objectif de valeur constitutionnelle : l'article 72-2 de la Constitution dispose ainsi que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* » Depuis lors, les mécanismes de péréquation se sont fortement développés, tant en volume des crédits répartis annuellement qu'en nombre de dispositifs. La réforme de la fiscalité directe locale et la suppression de la taxe professionnelle ont nécessité la création de nouveaux dispositifs de solidarité financière entre collectivités territoriales pour s'adapter au nouveau paysage des ressources locales.

L'effort exceptionnel en faveur de la péréquation verticale et horizontale que porte la loi de finances pour 2013 traduit la ferme volonté du Gouvernement de renforcer la solidarité financière entre les collectivités territoriales. L'année 2013 est ainsi une année charnière : d'une part, la péréquation connaîtra une progression très importante tant qualitative que quantitative (création de deux nouveaux fonds de péréquation horizontale en faveur des départements et des régions, progression de la péréquation horizontale au niveau communal avec la montée en puissance du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales et du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, progression des dotations de péréquation –dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale...- au sein de la dotation globale de fonctionnement) ; d'autre part, pour cette année, les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont stabilisés en valeur.

Dans le cadre de l'effort de redressement des finances publiques, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales connaîtront une baisse de 1,5 milliard d'euros en 2014, puis d'un même montant en 2015.

Madame Marie-Christine LEPETIT,
Cheffe du service de l'Inspection générale des finances

Monsieur Marc ABADIE
Chef du service de l'Inspection générale de l'administration

Annexe IV

Dans ces conditions, je souhaite que vous procédiez, dans un premier temps, à une analyse des mécanismes de péréquation existants, au regard de l'objectif de justice qui est celui du Gouvernement et de l'impératif de solidarité entre les habitants d'un même espace géographique.

A partir d'une analyse des montants redistribués au regard de la faculté contributive des contribuables locaux et de la mobilisation du potentiel financier par les collectivités, vous évaluerez les effets péréquateurs des dispositifs existants au regard des ressources et des charges des collectivités territoriales, leur cohérence d'ensemble, ainsi que leur lisibilité. Leurs actuelles modalités de financement, que ce soit par un prélèvement sur les avances de fiscalité (pour les fonds de péréquation horizontale) ou par une minoration des autres composantes de la dotation globale de fonctionnement (pour les dotations de péréquation verticales), devront faire l'objet d'une attention particulière de votre part.

Dans un second temps, vous vous attacherez à examiner :

- le renforcement éventuel du poids de la péréquation dans l'ensemble que constitue la dotation globale de fonctionnement, le cas échéant dès la détermination des différentes composantes de celle-ci ;
- la pertinence de fixer un objectif en volume à la péréquation (horizontale comme verticale) à atteindre à la fin de la législature ;
- la pertinence des critères de ressources et de charges utilisés dans les mécanismes de péréquation, en particulier le potentiel financier et l'effort fiscal, dans le contexte de la mise en place d'un nouveau panier de ressources pour les collectivités territoriales à la suite de la suppression de la taxe professionnelle ;
- les modalités selon lesquelles le critère du revenu médian pourrait se substituer à celui du revenu moyen dans les divers dispositifs de péréquation, ainsi que sa pertinence ;
- les pistes d'amélioration de l'articulation entre les dispositifs de péréquation horizontale et verticale ;
- les pistes de réforme des dotations de péréquation verticale, tout particulièrement pour le bloc communal ;
- les modalités de prise en compte, dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement, des contraintes résultant pour les collectivités territoriales de la préservation de leurs ressources foncières ;
- les pistes de réforme du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, dans la perspective de la clause de revoyure prévue à l'article 112 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 ;

Annexe IV

- les pistes pour un renforcement de la solidarité au sein des groupements de communes, en particulier par l'intermédiaire de la dotation de solidarité communautaire ;
- les modalités selon lesquelles pourrait être créé un fonds unique de péréquation horizontale pour les départements ;
- les pistes de réforme pour répondre à la problématique des territoires industriels, confrontés au phénomène d'une diminution d'assiette fiscale à la suite de la réforme de la taxe professionnelle, parfois doublée d'une mise à contribution importante dans le cadre actuel de la péréquation ;
- la compatibilité d'une progression de la péréquation en 2014 et en 2015 avec la contribution à l'effort de redressement des finances publiques qui sera demandée aux collectivités territoriales.

Vous vous attacherez à fournir des exemples précis, chiffrés et anonymes des conséquences des diverses modifications envisagées.

Enfin, vous tiendrez informés de l'avancée de vos travaux le directeur général des collectivités locales, la directrice de la législation fiscale et le directeur du budget. Vous remettrez vos conclusions avant la fin du mois de mai 2013. Ainsi, vos travaux pourront être exploités dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité, qui doit être conclu entre l'Etat et les collectivités territoriales avant la fin du premier semestre, puis pris en compte pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014. La négociation de ce pacte s'appuyant également sur les réflexions conduites au sein d'un groupe de travail du Comité des finances locales, vos conclusions seront communiquées à celui-ci.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Jean-Marc AYRAULT

