

Olivier WOLF*

Administrateur territorial

La péréquation du bloc communal à la croisée des chemins

Résumé

Les communes françaises souffrent historiquement de profondes disparités de ressources principalement du fait de l'inégale distribution des impôts locaux professionnels. Ces différences sont amplifiées par des charges à assumer inégales selon la situation géographique et sociale. Ce constat est profondément inéquitable car à même niveau de service, l'effort fiscal supporté par le contribuable varie fortement. Si de multiples fonds de correction des inégalités ont été créés depuis les années 90, leur montant et leur performance restent largement insuffisants. La réforme de la taxe professionnelle ayant profondément transformé la lecture des inégalités, il devenait nécessaire de corriger son effet en donnant un second souffle à la péréquation. Cela a été fait par la création du fonds de péréquation des

ressources intercommunales et communales. Pour autant cette avancée réelle n'aura qu'un impact limité dans la réduction des inégalités. L'alternance et l'annonce d'un acte III de la décentralisation offrent l'opportunité de modifier en profondeur le fonctionnement de la redistribution dans le monde local en passant d'une logique de moyens à celle de résultats. Du fait de la crise des finances publiques, cela ne pourra se faire par le budget de l'Etat mais en puisant dans le stock des compensations historiques d'anciens impôts locaux. S'attaquer aux rentes locales nécessite dès lors une approche globale pour désamorcer les blocages débouchant sur la renonciation, conséquence trop souvent constatée dès qu'une réforme ambitieuse touche à des intérêts particuliers.

Un financement local équilibré doit reposer sur deux jambes solides : une jambe fiscale facteur de responsabilisation et marqueur des préférences locales en termes de consommation collective et une jambe de financement national afin d'assurer tant un socle universel de service public qu'un objectif majeur d'équité pour compenser les écarts de richesse.

Les inégalités dans les capacités de chaque commune à assumer pleinement l'offre de service à sa population résultent autant d'une inégale répartition de la richesse fiscale que de charges contraintes dépendantes des contextes locaux qu'ils soient géographiques, économiques ou sociaux. Afin d'égaliser les chances de développement, la représentation nationale a instauré de nombreux mécanismes correcteurs dont la performance n'apparaît pas satisfaisante (A). La mise en œuvre dans la loi de finances pour 2012 d'un nouveau fonds de péréquation de la maille locale constitue une avancée significative mais n'épuise pas la réflexion. La crise des finances publiques constitue une opportunité pour transformer les relations financières entre l'Etat et les collectivités en supprimant les rentes locales et en passant d'une logique de moyens à une culture du résultat (B).

I. Des Inégalités financières communales persistantes malgré l'existence de nombreux mécanismes de péréquation

Les différences de situation financière entre territoires dépendent essentiellement de l'inégale distribution de la base fiscale professionnelle. Les collectivités locales ne coopérant pas spontanément pour partager leurs ressources, l'Etat régulateur a légitimité pour organiser cette indispensable redistribution dans une optique d'équité.

A. Des inégalités de ressources parfaitement identifiées et dont la juste mesure constitue un enjeu majeur

Le potentiel fiscal¹ par habitant, mesuré en matière d'impôts directs, varie du simple au double entre régions, du simple au quadruple entre départements. Ces inégalités de potentiel fiscal engendrent à leur tour des inégalités dans la distribution du produit fiscal entre collectivités. Celle-ci est néanmoins légèrement plus égalitaire au prix d'un effort fiscal généralement plus soutenu dans les collectivités au faible potentiel. La fiscalité indirecte (DMTO, TLPE...) amplifie encore ces inégalités.

* Coauteur d'une étude d'élèves de l'INET de mars 2012 « réforme de la péréquation : un nouveau souffle pour la réduction des inégalités territoriales ».

¹ Le potentiel fiscal est le produit obtenu par chaque collectivité si elle appliquait à ses bases le taux moyen national. Il mesure donc le pouvoir d'achat fiscal moyen.

Le risque de trappe à pauvreté est réel pour les collectivités confrontées à l'étroitesse de leur assiette et contraintes de détériorer leur attractivité par un taux plus élevé alimentant le cercle vicieux de réduction de leurs bases.

Les inégalités les plus fortes concernent l'échelon communal et la fiscalité sur les entreprises. La dispersion du potentiel fiscal entre communes, mesuré par le rapport interquartile, est environ quatre fois supérieure à celle qui existe entre départements (5,1 contre 1,3). Particulièrement importantes au niveau communal, les disparités de potentiel fiscal prennent leur source principale dans la fiscalité professionnelle distribuée très inégalement sur le territoire, et elles sont accentuées par l'émiettement de la carte des communes. Ainsi le rapport interquartile des bases de TP est 3,3 fois supérieur à celui de la TH².

Des scénarii, qu'il n'y a pas lieu de développer ici, peuvent être envisagés pour renforcer l'équité de la fiscalité locale. Le premier concerne le rapprochement de la fiscalité locale des capacités contributives par la révision des valeurs locatives cadastrales obsolètes et l'instauration d'un impôt local sur le revenu. Ces pistes, déjà étudiées, n'ont jamais été mises en œuvre par crainte de transferts trop importants entre contribuables. Le second serait de répartir la ressource fiscale plus harmonieusement en modifiant les assiettes pour privilégier celles qui sont géographiquement mieux réparties ou ne plus affecter la fiscalité professionnelle au bloc communal. Enfin l'accroissement des financements par dotation ou attribution de produits fiscaux nationaux constituerait l'option la plus radicale au risque de remettre en cause le principe de libre administration.

Si la réforme de la taxe professionnelle³ n'a pas corrigé significativement les inégalités de ressources fiscales, elle a conduit à une redistribution marquée par un double effet. Un effet base tout d'abord : la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) se substituant à l'ancienne assiette constituée des immobilisations favorise les territoires tertiaires au détriment de ceux industriels. Un effet taux ensuite : les collectivités qui avaient un écart de taux à la moyenne se voient désormais appliquer le taux moyen national sur la part valeur ajoutée⁴. Géographiquement et en consolidant les données communales, la somme de ces deux effets entraîne une perte pour l'ensemble des régions à l'exception de l'Ile de France, Rhône Alpes, l'Alsace et la situation est bien sûr plus contrastée à l'intérieur de la maille communale. Certes deux fonds⁵ compensent le déficit de ressources induit par la réforme mais cette dotation est non indexée. Les collectivités qui en sont bénéficiaires perdent ainsi la dynamique de l'ancienne assiette.

La mutation des paniers fiscaux suite à la transformation de l'impôt économique local⁶ a rendu indispensable la définition d'un nouvel indicateur de ressources permettant une juste mesure des inégalités, l'ancien n'étant désormais plus adapté. Schématiquement le nouveau potentiel fiscal composé des taxes ménages et de l'impôt économique foncier est complété des produits de CVAE et des compensations d'impôts locaux supprimés entraînant un glissement de la notion de potentiel

vers celle de produit. Pour ces derniers, ce sont donc les montants, intégrant les taux historiques et non les taux moyens comme dans la définition précédente, qui sont pris en compte. Les collectivités disposant de bases faibles et de taux élevés voient ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, leur indicateur de richesse réajusté relativement à la moyenne entraînant un bouleversement dans la lecture des inégalités⁷. Paradoxalement, une réforme qui s'est effectuée à isoressources n'est pas neutre sur le potentiel et par extension sur les montants de dotations à percevoir.

B. Un nécessaire financement national assurant un socle universel de service public et l'équité entre territoires

L'inégalité, qui s'intéresse aux différences de dotations initiales, peut en effet conduire à l'iniquité qui exprime des différences de traitement ou de droits entre citoyens car selon la collectivité où ils résident, les contribuables ne peuvent accéder à des services d'égale qualité alors qu'ils sont soumis à une égale pression fiscale.

Dit autrement, les villes ne disposent pas du « même pouvoir d'achat en matière de services de proximité », ce que traduit la notion de potentiel financier. C'est prendre ici pour hypothèse que, toutes choses égales d'ailleurs (i.e. abstraction faite de l'inégale distribution territoriale de la crise sociale), il existe une certaine homogénéité des demandes de services publics locaux et des besoins. Si la structure des dépenses n'est pas automatiquement la même, le bouquet des politiques publiques varie peu entre collectivités. Des études économétriques ont montré que les disparités de dépenses par habitant entre communes tenaient pour deux tiers aux disparités de ressources, pour un quart aux disparités de charges et le solde, soit moins du dixième, pouvant être interprété comme des disparités de préférences. Si l'on répute que la courbe d'utilité de la dépense locale est décroissante, on peut en conclure que l'offre supérieure de biens et services publics tant en qualité qu'en quantité pouvant être apportée par les collectivités au potentiel fiscal élevé s'éloigne de l'optimum socio-économique.

L'équité territoriale suppose non pas une stricte égalité de ressources mais une égalité de pouvoir d'achat en services publics locaux entre les citoyens des différentes collectivités locales. Une fois cette égalité atteinte, seules les préférences de l'électeur local doivent agir sur le niveau de l'effort fiscal.

La situation française ne respecte pas le principe d'équité territoriale. Il a été montré grâce à un indice⁸ consistant à diviser le potentiel fiscal élargi (intégrant la fiscalité indirecte) des collectivités par un indicateur de charges objectives auxquelles la dépense publique locale est élastique (comme la superficie, le logement ou la voirie) que les inégalités de pouvoir d'achat réel des collectivités sont assez élevées.

Ainsi le coefficient de Gini⁹ appliqué à ces indices était de 0,11 entre régions, de 0,12 entre départements et 0,29 entre

² Source : rapport des prélèvements obligatoires- mai 2010

³ Loi n° 2009-1673 du 29 décembre 2009, loi de finances pour 2010.

⁴ Elles conservent une part foncière avec les taux historiques rebasés.

⁵ Fonds national de garantie individuelle (FNGIR) en complément de la Dotation de Compensation de la Réforme de (DCRTP).

⁶ Le bloc communal a récupéré la TH départementale notamment.

⁷ Inversement, celles avec des bases élevées et des taux faibles sont artificiellement plus pauvres.

⁸ Guengant/ Gilbert, Economie et statistiques n° 373, 2004.

⁹ Indicateur synthétique d'inégalité. Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite et à 1 dans la situation la plus inégalitaire possible – source CPO 2010.

communes. L'indice de Gini des inégalités régionales de PIB par habitant dans les pays de l'OCDE est de 0,15 et celui de revenu disponible entre ménages français est de 0,28. En d'autres termes, les inégalités de pouvoir d'achat réel entre communes sont aussi élevées que les inégalités de revenu entre français.

Les collectivités dont le pouvoir d'achat réel est plus faible se distinguent des collectivités mieux dotées par une pression fiscale souvent plus élevée pour compenser cette infériorité, à moins qu'elles ne limitent leurs dépenses dans les services publics afin de ne pas alourdir l'effort du contribuable. Dans les deux cas, le traitement du contribuable/usager est inéquitable car, indépendamment de ses préférences, il sera soumis à égalité de service public local à des taux d'imposition plus élevés ou, à égalité d'effort fiscal, bénéficiera de services publics de moindre qualité. L'observation empirique confirme, même si cette tendance n'est pas massive, que l'effort fiscal tend à décroître lorsque les bases augmentent.

La réduction des inégalités territoriales est l'un des enjeux majeurs de la politique d'aménagement du territoire. Si au fil du temps, les revenus ont été progressivement mieux répartis grâce aux mécanismes de transfert, les territoires restent porteurs d'inégalités. Les territoires fragiles se sont multipliés et diversifiés : aux territoires ruraux qui continuent de se dévitaliser s'ajoutent notamment les quartiers sensibles des agglomérations fragilisées par les processus de concentration urbaine.

L'équité et l'efficacité appellent donc des mesures correctrices de ces inégalités de dotation, ce à quoi la péréquation essaye de répondre. La capacité à assurer à tous les citoyens le socle de service public auquel ils ont droit ne peut être garantie que si ce financement fiscal est adossé sur une part de dotations d'État, en sorte de compenser les écarts spontanés de potentiel financier entre territoires et d'assurer une meilleure proportion entre les consommations publiques et la pression fiscale.

La péréquation est désormais intégrée dans la norme fondamentale suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 adoptée dans le cadre de l'acte II de la décentralisation. L'alinéa 5 de l'article 72-2 dispose en effet que « la loi prévoit des dispositifs destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Pour autant cette conception gradualiste du dispositif et de l'objectif stratégique de l'égalisation laisse une marge d'appréciation substantielle dans la déclinaison opérationnelle permettant un arbitrage politique entre intérêts divergents.

C. De multiples dispositifs de péréquation dont les effets restent insuffisamment correcteurs

Au-delà d'un consensus politique très large, du moins sur la nécessité de mécanismes de corrections des inégalités financières entre communes, la question se pose quant à leur efficacité et donc leur performance correctrice¹⁰.

Il est d'usage de distinguer la péréquation verticale alimentée par le budget de l'État de la péréquation horizontale qui prélève directement sur les budgets des communes pauvres pour alimenter celui des communes plus riches. Cette séparation

tend à s'estomper, une grande partie de la péréquation verticale, provenant d'anciennes recettes locales transformées en dotation¹¹.

La péréquation verticale du bloc communal est centrée sur la dotation globale de fonctionnement¹² (DGF) dont une partie de l'enveloppe est fléchée sur la correction des inégalités, l'autre correspondant à une dotation forfaitaire. Ainsi 15 % sont répartis entre les dotations de solidarité urbaine (DSU), rurale (DSR) et dotation nationale de péréquation (DNP) pour les communes et les dotations de péréquation des départements. Les critères de distribution intègrent les inégalités de ressources et de charges. Les montants versés demeurent néanmoins modestes puisqu'ils ne représentent qu'environ 3 % de l'ensemble des ressources des collectivités.

La péréquation apparaît comme un solde car est alimentée par l'écart entre la croissance de la DGF et la part de cette évolution « consommée » par l'augmentation des dotations forfaitaires : ce modèle est donc assis sur la croissance. En période d'évolution contrainte de l'enveloppe, elle revêt dès lors un caractère purement résiduel. Du fait du gel de la progression des concours de l'État aux collectivités et afin de permettre une progression minimale, un prélèvement est désormais effectué sur la part forfaitaire « garantie » afin d'accroître la péréquation. Or historiquement cette DGF, cristallisée en 1993 pour acquérir son caractère forfaitaire, était versée en partie sur des critères péréquateurs. Dans une enveloppe fermée ou la progression de la péréquation repose sur la diminution de la DGF forfaitaire, ce sont paradoxalement les communes les plus pauvres qui contribuent à la péréquation.

La volonté de préserver le niveau de ressources de chaque collectivité aboutit à ne réformer les dotations et les critères d'attribution que pour la frange correspondant à leur accroissement. C'est pourtant par la péréquation horizontale, qui implique un prélèvement sur les ressources des collectivités les mieux dotées afin d'en redistribuer le produit à celles qui le sont moins, que la correction des inégalités serait la plus efficace. Elle représente un volume quarante fois moindre que celui de la péréquation verticale.

Elle reposait jusqu'à la réforme de 2012 sur trois mécanismes principaux :

- *le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDTP)* qui redistribue aux communes proches et défavorisées du département les écarts de bases des établissements exceptionnels ;
- *le fonds de solidarité Ile-de-France (FSRIF)* qui a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines de la région supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes ;
- *l'intercommunalité* qui permet aux communes d'un même établissement public de bénéficier d'un effet ressources par des mécanismes de solidarité financière comme la dotation de solidarité et d'un effet charge par le transfert du niveau

¹⁰ Peu de travaux sont disponibles si ce n'est l'étude et la méthodologie mise en œuvre par les professeurs Alain Guengant et Guy Gilbert en 2004, actualisée en 2008, pour le compte du Commissariat Général au Plan.

¹¹ Ainsi la DGF historique est un prolongement de la compensation du versement représentatif de la taxe sur les salaires suite à la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaire en 1968

¹² 90 % des concours financiers de l'État soit 23,7 milliards d'euros sur 27-rapport de l'observatoire des finances locales 2011.

communal au niveau intercommunal de dépenses de fonctionnement et d'investissement ainsi que par une distribution différenciée des prestations.

L'étude précitée montre que la péréquation réduit néanmoins les inégalités financières d'environ 40 % pour les communes. Cette performance s'est légèrement tassée entre 2001 et 2006 en raison de l'augmentation en volume des compensations fiscales (suppression de la part salaires de la TP par exemple) intégrées dans la DGF et qui sont par définition contre-péréquatrices car figeant des inégalités de dotation initiales.

Il est possible de décomposer ce résultat selon la nature de la dotation : 2/3 sont imputables aux dotations dites de compensation (dont la DGF fournit à elle seule 3/4 de l'efficacité mesurée) et seulement 1/3 aux dotations de péréquation stricto sensu (la moitié pour DSU-DSR et dotation d'intercommunalité et l'autre moitié pour le FSRIF, le FDTP et la dotation de péréquation).

La multiplicité des fonds et des critères spécifiques de ressources et de charges utilisés pour l'éligibilité et les versements fait que les résultats peuvent s'opposer, voire se neutraliser.

II. Pour être efficace et acceptée, la péréquation doit être fondée sur des principes clairs, cohérents et stables

Le nouveau fonds de péréquation adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2012 constitue une avancée significative. Néanmoins la modestie dans son volume ne permettra pas de corriger substantiellement les différences de pouvoir d'achat des collectivités. Aussi une réforme plus ambitieuse fixant une véritable cible politique de réduction des inégalités combinée à une ponction dans le stock des compensations historiques apparaît indispensable pour répondre aux attentes de réelle égalité des chances entre territoires.

A. Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est autant un progrès qu'une menace

Le FPIC est un fonds de péréquation horizontale prélevé sur certaines intercommunalités et communes isolées pour les reverser à celles moins favorisées. Un progrès du dispositif est de considérer l'intercommunalité comme l'échelon de référence et d'articuler bloc communal et péréquation communautaire. Ainsi la mesure de la richesse s'effectue de façon consolidée à l'échelon intercommunal par le biais d'un nouvel indicateur de potentiel financier agrégé¹³ (PFIA). Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des établissements publics mais aussi de les comparer avec les communes isolées.

Les contributeurs sont les ensembles intercommunaux (ou communes isolées) dont le PFIA par habitant est supérieur à 90 % du potentiel moyen avec une contribution fonction de l'écart à la moyenne. Une répartition est ensuite opérée entre l'EPCI et les communes en proportion de leur contribution à la richesse agrégée. Des règles de plafonnement du prélèvement ont été instaurées¹⁴ afin que la charge ne soit pas excessive.

Sont bénéficiaires 60 % des ensembles intercommunaux (ou communes isolées au dessus de la médiane) classés selon un indice synthétique de ressources (PFIA à hauteur de 20 %) et de charges (80 % dont 20 % pour l'effort fiscal et 60 % pour le revenu) et dont l'effort fiscal est supérieur à 0.5. Il s'agit de ne pas favoriser les passagers clandestins n'ayant pas fait l'effort de la mobilisation des marges de manœuvre fiscale.

Du fait de critères retenus différents pour le prélèvement et le reversement, un ensemble intercommunal peut être à la fois contributeur et bénéficiaire, ce qui a été une condition d'acceptabilité de la réforme. Des règles de droit commun régissent par ailleurs la répartition interne, tant du prélèvement que du reversement, mais les conseils communautaires peuvent y déroger selon des conditions de majorité renforcées, laissant ainsi liberté aux conseils de définir leur propre politique péréquatrice.

Par ailleurs un dispositif complémentaire spécifique modifiant le FSRIF est instauré pour l'Ile de France.

Des études économétriques ont pu mettre en exergue un effet relativement puissant du fonds avec des inégalités réduites d'environ 10 %, soit un quart de la performance péréquatrice de l'ensemble des dotations versées aux communes.

Néanmoins, le fonds de péréquation intercommunal et communal (1 milliard à horizon 2016) ne représentera que 4 % de la DGF communale (23.7 milliards en 2011) après une montée en régime progressive. Ce montant représente moins de 2 % de l'ensemble des concours de l'État¹⁵ à horizon 2016. La péréquation horizontale du bloc communal représentera donc 14 % de l'enveloppe totale consacrée spécifiquement à la réduction des inégalités en 2012. À horizon 2016, cette proportion atteindra près de 20 %.

	Avant réforme	2012	2016
Péréquation horizontale	636	916	1 726
dont FPIC	0	250	1 000
dont FSRIF	180	210	270
dont FDTP	456	456	456
Péréquation verticale	5 508	5 508	7 074
TOTAL	6 144	6 424	8 800
% horizontale/verticale	10,4 %	14,3 %	19,6 %

(en millions d'euros)

De nombreuses critiques pointant l'imperfection du dispositif se sont faites jour. Si certaines renvoient clairement à l'ajustement politique, d'autres touchent à ses fondations et questionnent donc sa capacité à surmonter un certain nombre de contradictions.

D'un point de vue politique, trois points méritent d'être relevés.

Tout d'abord le débat sur les charges entre urbain-rural. Il existe en effet une relation entre le niveau de potentiel financier par habitant, les charges et la taille de la collectivité. Le potentiel fiscal est croissant avec la taille car essentiellement lié à la taxe professionnelle qui se concentre dans les agglomérations. Les collectivités rurales connaissent d'importantes charges fixes de production et de maintenance des

¹³ Il repose sur une assiette large intégrant la quasi-totalité des ressources fiscales, des compensations ainsi que des dotations forfaitaires des communes.

¹⁴ 10 % des ressources prises en compte dans le PFIA.

¹⁵ L'ensemble des concours de l'État hors subventions, dégrèvements et compensations des transferts de compétence pèse 60 milliards d'€.

réseaux en raison de l'étendue de leur territoire et la faible densité de population. À l'opposé les concentrations urbaines exigent la réalisation d'équipements importants d'infrastructure et de superstructure. En outre les villes centres fournissent des services aux habitants des collectivités voisines appelés effets de débordement étant entendu que certaines charges de centralité sont également assumées par des petites communes. Si le pouvoir d'achat (potentiel – charges) est plutôt homogène à l'intérieur d'une même strate démographique, il est décroissant avec la taille. Pour résoudre cette difficulté de comparaison de situations hétérogènes, le projet de loi prévoyait de stratifier le fonds. Cette solution présentait néanmoins des effets négatifs, d'une part de seuil : lorsque la collectivité change de strate, elle modifie le potentiel financier moyen auquel elle se réfère, et d'autre part d'écart-type : le montant total du prélèvement opéré ne dépend pas du niveau moyen du potentiel financier mais de la distribution des potentiels au sein de cette strate. Le Parlement a finalement retenu une solution consistant à pondérer la population par un coefficient de majoration progressif de la population dont le taux retenu est considéré comme moins favorable par les représentants des petites collectivités.

Ensuite le pilotage des prélèvements-reversements au niveau de l'ensemble intercommunal conduit à ce que des communes riches d'intercommunalités pauvres ne soient pas prélevées et peuvent même être bénéficiaires en cas de reversement. *A contrario* des communes pauvres d'intercommunalités riches peuvent contribuer. Pour ce dernier cas, un amendement excluant du prélèvement les communes éligibles à la DSU-cible a été adopté. Le manque à gagner pour le fonds étant alors pris en charge par l'établissement public de coopération intercommunale.

Enfin la montée en puissance du fonds entraînera une redistribution de grande ampleur à laquelle l'Île de France contribuera pour près de la moitié. De nombreuses voix éminentes se font désormais entendre pour revenir sur cette montée en charge sur cinq années au motif d'étranglement des collectivités contributrices dont la rigidité des dépenses ne permettrait pas de faire face à l'effort demandé. L'acceptabilité du fonds, et donc sa pérennité, nécessitera certainement un ralentissement du rythme de sa croissance.

D'un point de vue technique, certaines améliorations apparaissent indispensables pour solidifier les fondations du FPIC.

La première consiste à corriger la mesure du potentiel fiscal de l'effet taux du FNGIR (Fonds national de garantie individuelle de ressources) et la DC RTP (Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) pour le rendre cohérent avec ce qu'était le potentiel fiscal avant la réforme. Le rétablissement de la continuité avec la situation antérieure milite pour que seul l'effet base de ces compensations soit pris en compte. Cette solution présenterait l'inconvénient de cristalliser les anciennes bases en valeur 2010, mais serait préférable à figer un produit intégrant l'effort fiscal historique dont la partie précédente a montré le caractère inéquitable.

La seconde amélioration nécessiterait une mise en adéquation des indices de ressources et de charges avec ceux en usage avant la réforme. Ainsi pour le FPIC, les critères des prélèvements diffèrent des critères de reversements, mais aussi de

ceux utilisés dans les autres dotations (DSU par exemple). Ces différences de mesure du pouvoir d'achat sont source d'altération de la performance péréquatrice globale. Surtout, la nature des charges et la pondération utilisée s'écartent fortement de l'évaluation des dépenses contraintes réellement constatées par les analyses statistiques des budgets locaux tant pour les territoires urbains que ruraux.

La croissance programmée du FPIC devrait donc être conditionnée à une évaluation de sa performance péréquatrice intrinsèque, mais aussi combinée avec celle des dispositifs antérieurs de péréquation. Si une clause de revoyure a été prévue en 2012 pour ajuster le fonctionnement du fonds au regard de ses effets, aucun dispositif d'évaluation globale et continu de la performance de la péréquation ne semble être envisagé.

B. Rendre son efficacité et son acceptabilité au système de transferts de l'État vers les collectivités

Pour rendre son efficacité à ce système de transfert de l'État central vers les collectivités décentralisées, il faudrait privilégier une dotation globale plutôt que les multiples dotations sectorielles dont les effets peuvent se neutraliser. Elle devrait évidemment intégrer la logique de géographie prioritaire et son rôle de rattrapage en fonction d'enjeux de cohésion sociale. Ainsi une partie de l'enveloppe pourrait être fléchée sur les territoires les plus relégués (ZUS, ZFU) jusqu'à ce qu'ils rejoignent un écart à la moyenne politiquement acceptable.

Il convient également de veiller à contenir les effets d'aubaine pour les collectivités dont la gestion est sous performante, et ce dans le cadre de la libre administration. Dans une approche plus contraignante du rapport Richard¹⁶, cela pourrait consister en la pondération des versements en fonction des écarts à des référentiels de coûts standards pour les grands services publics locaux. Cet indice devrait correspondre au montant des dépenses par habitant pour une offre de service au coût unitaire moyen et ce indépendamment des préférences, des différences de ressources, de l'organisation du service et des modes de gestion. Si l'agrégation au niveau du bloc communal constitue une simplification, l'évaluation des disparités présente toujours de nombreux biais techniques et méthodologiques comme l'absence de comptabilité analytique normalisée ou la difficulté d'objectiver et d'isoler les dépenses universelles de leur environnement local. Des approximations statistiques, ou encore l'utilisation de panels, se référant à des critères physiques indiscutables existent néanmoins même si elles conservent une part de subjectivité source de contestation potentielle.

Sous la contrainte globale de la dette publique qui écarte toute perspective de revalorisation des transferts de l'État à court et moyen terme, la remise en ordre passe donc irrémédiablement par la réduction progressive des acquis. En effet, dès lors que la dynamique du flux se tarit, la seule marge de manœuvre reste le prélèvement sur le stock. L'enjeu étant alors d'en rabattre sur les dotations les moins égalitaires, soit celles compensant d'anciens impôts.

Une remise en cause de la compensation des situations historiques issues de la DGF (compensation de l'ancienne taxe locale

¹⁶ Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise de la dépense publique locale, décembre 2006.

sur le chiffre d'affaire puis du versement représentatif de la taxe sur les salaires), d'anciens impôts (compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle), voire de dégrèvements dont l'absence de neutralité territoriale a été établie¹⁷, apparaît donc incontournable sauf à rendre illusoire toutes les promesses péréquatrices.

Une piste subsidiaire pourrait être la disparition de la subvention d'équipement qu'est le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA - 6 milliards en 2011). En relevant que les dépenses locales sont sensibles à l'évolution des recettes, elles même inégalement réparties, il n'est pas difficile de se persuader de l'effet contre-péréquateur de ce fonds, même s'il ne manque pas de légitimité dans la relation État / collectivités.

Suggérons ici une méthode simple et dynamique :

Appliquée à l'enveloppe unifiée de tous ces transferts de l'État, on commencerait par définir une cible équitable et rationnelle de réduction des inégalités à dix ans, elle-même régulièrement ajustée.

Cette objectif tiendrait compte à la fois des ressources dont disposent les collectivités et des charges exogènes particulières auxquelles elles font face. Certes l'élaboration d'un indice synthétique mixte pour mesurer les inégalités territoriales pose les nombreuses interrogations détaillées précédemment, mais la difficulté demeure de second degré dès lors que le principe politique est acquis. L'utilisation des critères pris en compte pour la DGF semble un arrangement acceptable.

Paradoxalement, un tel principe de réforme globale permet mieux de contourner le jeu des intérêts particuliers. En effet, la plupart des réformes ambitieuses ont échoué ou été réduites au plus petit dénominateur commun, conséquence de concessions mutuelles d'élus nationaux exerçant également des responsabilités locales.

¹⁷ Sur ce thème, rapport du Sénat n° 71 du 19 novembre 2003 sous la conduite d'Yves Fréville.

Partant de là, on appliquerait chaque année une correction de la distribution de la masse des transferts à raison d'une fraction de l'écart entre la cible et l'existant.

Ce processus graduel donnerait ainsi une lisibilité pluriannuelle aux collectivités prélevées favorisant, à défaut de son acceptabilité, un lissage des conséquences financières que générerait l'inévitable arbitrage entre baisse de l'offre de services et/ou recours au contribuable/usager pour la maintenir.

La loi de finances pour 2012 aurait pu permettre une réforme ambitieuse du financement local. Le Sénat lors des débats parlementaires a innové en proposant une évolution vers une logique de résultats plutôt que de moyens par le ciblage d'un niveau minimum d'inégalité acceptable. La proposition, qui souffrait d'imperfection notamment sur l'absence de prise en compte des charges dans l'indicateur de mesure de la richesse, était peut-être trop précoce mais donne une idée du sens que devrait prendre le développement de la péréquation dans les années à venir.

Au vu des premiers résultats, il se dégage le sentiment qu'une somme d'énergie considérable a été consacrée à un résultat particulièrement modeste, et que l'architecture des dotations de l'État aux collectivités a été changée pour que finalement rien ne change... La porte s'est donc malheureusement, et provisoirement (?), refermée du fait des reflexes de protection des différents lobbys locaux. L'alternance et un éventuel acte III de la décentralisation offrent une séance de rattrapage, cette occasion privilégiée de retrouver le souffle des grandes lois décentralisatrices, en tirant la leçon des errements passés afin d'inventer un système financier durable, équitable et vivifiant pour la démocratie locale. Il devra évidemment intégrer une réforme de la fiscalité locale alliant responsabilisation et réelle autonomie fiscale. Ne pas saisir cette opportunité rendra plus difficile encore l'inévitable participation des collectivités décentralisées à l'effort de maîtrise des finances publiques. ■