

Pierre-Olivier Archer ■ David Bayeux ■ Hacène Belmessous ■ Nicolas Belorgey ■ Marie-Estelle Binet ■ Stanislas Boutmy ■ Michel Bouvier ■ Florence Chaitiel ■ Jean-Pierre Coblentz ■ Aurore Deligne ■ Jacques Flaire ■ David Foltz ■ Nicolas Gaubert ■ William Gilles ■ Kevin Giquel ■ Charles Guené ■ Alain Guengant ■ Mirko Hayat ■ Michel Klopfer ■ Thierry Lambert ■ Philippe Laurent ■ Christian Lefèvre ■ Laurence Lemouzy ■ Gilbert Orsoni ■ Éric Portal ■ Benoît Quignon ■ Michel Viviano

Trimestriel N° 87 IV/2010 (décembre)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Enquête ethnographique
L'hôpital sous pression



Le pilotage stratégique des
métropoles européennes

**FINANCES
ET FISCALITE
LOCALES**

**LES COLLECTIVITÉS ET
LES CITOYENS PRESSURÉS**

**LOLF - RGPP
DÉPENSE PUBLIQUE
AUTONOMIE FINANCIÈRE
PÉRÉQUATION**

ISBN 978-2-909872-63-6 - 15,00€

9 782909 872636

L'autonomie financière se résume-t-elle à la péréquation ?

« Pendant longtemps, on a mis l'accent sur la liberté pour chaque collectivité de voter le taux de son impôt. L'autonomie fiscale, quelque part, c'est le contraire de la péréquation ; et il faut choisir. On ne peut pas fixer le taux de l'impôt et en même temps réclamer de la péréquation. Le taux de l'impôt c'est chacun garde ce qu'il a, il a ses bases (...) à partir de là, il n'y a pas de péréquation, pour ce qui est de la péréquation horizontale. »¹

Le couple péréquation-autonomie financière s'est imposé subrepticement dans les débats sur la réforme des collectivités territoriales et dans celui de la translation de la taxe professionnelle² : il vient décliner, dans les finances publiques locales, la classique dialectique entre liberté et égalité. Les termes du débat sont posés, et même gravés dans le marbre constitutionnel, depuis la réforme du 28 mars 2003, quand les constituants ont réuni un triangle d'incompatibilités : d'après l'article 72-2, l'autonomie financière des collectivités ne peut se réaliser sans péréquation ni compensations financières. Alors, la péréquation, condition ou entrave à l'autonomie des collectivités ?

La péréquation, nouvelle frontière après l'autonomie financière des collectivités

Très curieusement, la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 29 décembre 2009 pour la loi de finances pour 2010 semble avoir éteint les critiques les plus virulentes quant à l'autonomie des collectivités. L'énoncé des considérants laisse pourtant une définition souple de l'autonomie financière et des ressources propres : après une telle décision, les défenseurs de la fiscalité locale à taux voté par les exécutifs locaux, et dont le produit est conservé au profit de la collectivité, peuvent difficilement s'abriter derrière la Constitution³. Les débats se sont nettement reportés sur la question de la péréquation : le Conseil constitutionnel a validé en effet l'utilisation conjointe de critères de ressources et de charges dans les mécanismes de péréquation ainsi que la compatibilité entre péréquation et compensation.⁴

La loi de finances laissait toutefois en suspens la déclinaison concrète de nouveaux mécanismes de compensation et, surtout, de péréquation. La loi créait en effet quatre nouveaux fonds de péréquation horizontale, au bénéfice des régions et départements⁵, et

restait muette sur le devenir des seuls mécanismes horizontaux existants jusqu'alors, mais au profit du bloc communal. Au-delà de ces dispositions encore évanescentes, l'abolition de la taxe professionnelle a eu comme un air de prise de la Bastille pour tous ceux qui dénonçaient le mauvais ciblage de l'imposition économique territoriale. Dans un paysage institutionnel et fiscal souvent qualifié de sclérosé, il semblait désormais enfin possible d'entamer le grand chantier de la réforme de la fiscalité locale.

Il y a un an, nous présentions un atelier aux Entretiens Territoriaux de Strasbourg que nous avons intitulé « La fiscalité locale est morte, vive l'autonomie financière ? ». La taxe carbone n'avait pas encore été censurée, l'assiette sur la valeur ajoutée comptait lentement ses ralliements. L'idée même de nouveaux mécanismes de péréquation était dans les limbes et pourtant quelle ne fut pas la virulence des échanges avec la salle dès qu'il s'est agi de gagner autrement son autonomie par le vote d'un taux d'imposition ! Comment comprendre dans ce contexte un tel report des points d'achoppement, d'une loi de finances à l'autre ? Les élus se seraient-ils résignés à troquer l'autonomie contre des garanties financières ? Les enjeux de compensation des ressources auraient-ils pris l'avantage sur les velléités d'autonomie ?

par
STANISLAS BOUTMY,
Public Evaluation
System



Crédit photo : wikimediacommons

La notification aux collectivités des montants qu'elles toucheront au titre de la DC RTP et des flux entre elles au titre du FNGIR donne à voir crûment l'inégale répartition sur le territoire des moyens de production et des modes de création de la richesse nationale. Les exemples de la Haute Normandie ou de l'Étang de Berres sont d'ores et déjà devenus emblématiques. Plus paradoxalement, la Lozère, la Marne, La Réunion seraient, avec les Hauts-de-Seine, les nouveaux contributeurs au FNGIR départemental.

Un effort de solidarité plus que jamais ardu

La mise en œuvre de la contribution économique territoriale intervient dans un contexte économique dégradé où la question de la soutenabilité des finances publiques est posée avec une acuité renouvelée. L'effort de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement se fait ainsi au détriment des autres composantes de l'enveloppe normée. En 2011, quand les dotations de solidarité augmenteront de 6 %, le complément de garantie baissera de 2 %⁶. Cette progression bonifiée des fonds dédiés à la péréquation n'est pas inédite mais se révèle encore plus coûteuse lorsque l'enveloppe ne croît plus.

En 2010, avec une progression de +0,6 % de l'enveloppe globale, plus de 16 000 communes avaient vu le montant de leur DGF diminuer. Pour 2011, l'annonce du gel en volume de l'enveloppe globale est assortie de la précision selon laquelle la dotation de garantie ne sera plus versée qu'aux communes dont le potentiel financier est inférieur de 75 % à la moyenne nationale. Surtout, les modifications de l'assiette économique territoriale et la constitution de fonds compensatoires, rendent visible la cartographie des inégalités de ressources entre collectivités. Les études des professeurs Gilbert et Guengant⁷ et le dernier rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires⁸ ont déjà donné la mesure des écarts de richesse, réduite le plus souvent à son acception fiscale, entre collectivités.

La notification aux collectivités des montants qu'elles toucheront au titre de la DC RTP⁹ et des flux entre elles au titre du FNGIR¹⁰ donne à voir crûment l'inégale répartition sur le territoire des moyens de production et des modes de création de la richesse nationale. Les exemples de la Haute Normandie ou de l'Étang de Berres sont d'ores et déjà devenus emblématiques. Plus paradoxalement, la Lozère, la Marne, La Réunion seraient, avec les Hauts-de-Seine, les nouveaux contributeurs au FNGIR départemental. Ce droit à compensation reproduit ainsi les mécanismes de garantie et de lissage des ressources greffés sur la taxe professionnelle au fil des réformes et qui n'ont cessé d'être décriés. Dans ce contexte, la mise en œuvre de mécanismes de péréquation apparaît tout à la fois comme un impératif de justice pour rendre la réforme acceptable mais aussi une triple gageure : gageure pour un budget de l'État figé en volume, gageure pour les collectivités qui devront rétrocéder une partie de leur produit fiscal, gageure enfin pour l'avenir puisque l'assiette de la CVAE est autrement plus volatile que les équipements et biens mobiliers.

Des objectifs pour résoudre la question des moyens

Ce constat ainsi posé, la « trajectoire de la réforme » vise-t-elle effectivement la péréquation ? Si l'on retrouve dans la plupart des pays décentralisés ou fédéraux des mécanismes de péréquation articulés autour des notions de redistribution verticale et/ou

horizontale, de fiscalité partagée et/ou de dotation, des couples riches/contributeurs et pauvres/bénéficiaires, chaque mécanisme répond à des représentations particulières des inégalités et un assortiment composite d'objectifs.

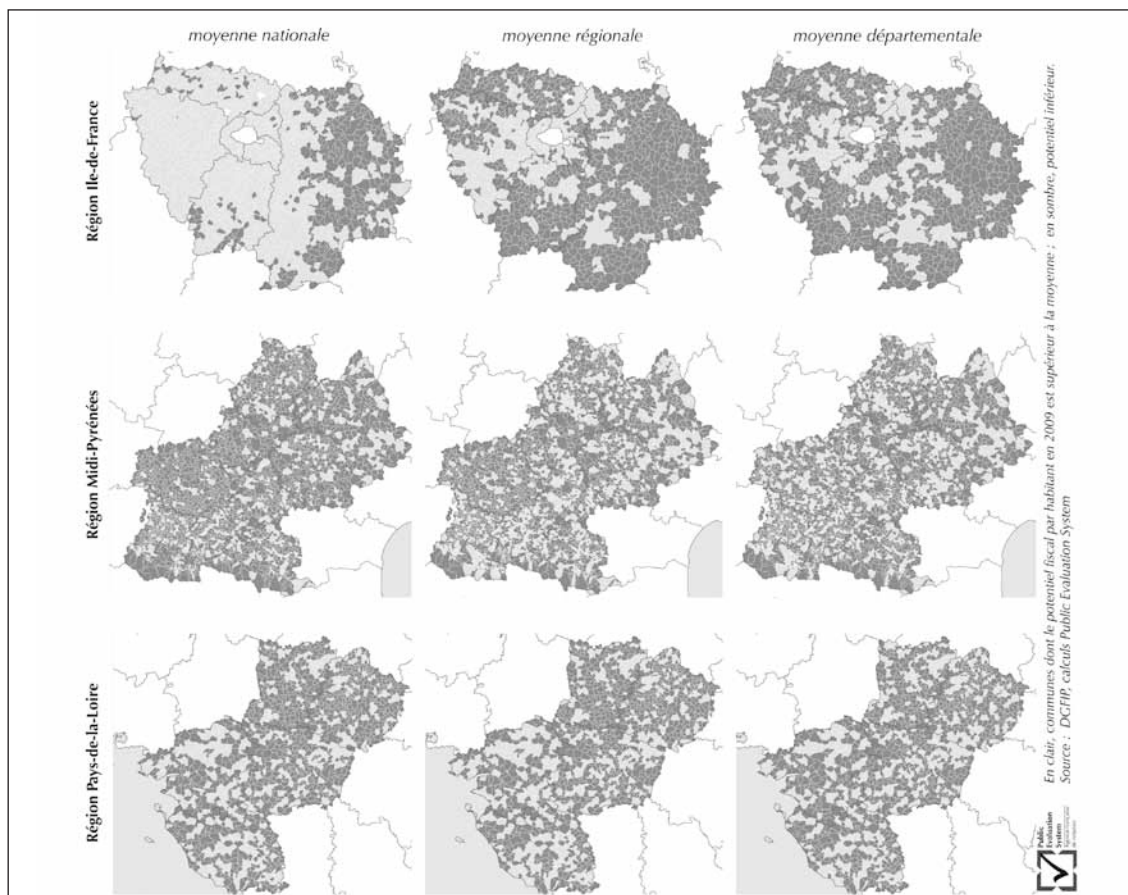
En comparant les mécanismes de péréquation dans onze pays de l'OCDE¹¹, la définition de la péréquation vis-à-vis de la compensation s'est révélée nettement moins tranchée ailleurs. En France, la péréquation s'inscrit dans l'espace (comparaison à un instant T de toutes les collectivités) quand la compensation s'inscrit dans le temps (comparaison entre l'année n et l'année n-1 des situations de chacune des collectivités).

La péréquation est avant tout un mécanisme de redistribution où des situations individuelles sont comparées à un référentiel, collectif (le plus souvent une moyenne).¹² Ce référentiel est ambigu puisqu'il soulève en même temps la question du périmètre (à qui se compare-t-on ? à quelle échelle ?) et la définition du point de convergence.

Combien de fois avons-nous entendu, voire, avouons-le nous, utilisé cet argument selon lequel « les écarts de richesse entre collectivités territoriales (...) varient de un à mille entre les communes » ? Pour rendre justice au sénateur Biber, voici la phrase com-

plète : « les écarts de richesse entre collectivités sont forts, ainsi, le potentiel fiscal par habitant varie du simple au double entre régions, du simple au quadruple entre les départements et de un à mille entre les communes. »¹³. Le choix de l'échelle est effectivement déterminant : la mesure des inégalités s'accroît statistiquement à mesure que la grille de lecture se resserre. Par définition, il y a moins d'inégalités entre 26 entités qu'entre 100 entités. L'exercice de la péréquation ne peut donc se départir de la définition d'un objectif de rattrapage imbriqué dans la délimitation du cadre d'exercice des solidarités. Pour le bloc communal, s'inspirant du FSRIF, des propositions émergent pour que la péréquation soit adossée pour partie à un référentiel national, pour partie à un référentiel régional.

Les cartes suivantes comparent le potentiel fiscal par habitant 2009 des communes à une moyenne, nationale, régionale et départementale (les communes en vert ont un potentiel inférieur ; en jaune un potentiel supérieur). Cet exercice, tout théorique, n'épuise évidemment pas les débats sur l'articulation de critères de ressources et de charges ni celui du cantonnement du critère de richesse au potentiel fiscal, voire à la seule fiscalité économique.



Parmi les rapports traitant de la péréquation en France, le terme d'objectif revient fréquemment. Avant de choisir l'outil, il semble en effet raisonnable de connaître les finalités d'une aussi vaste entreprise de redistribution. Hélas, mille fois hélas, l'objectif s'est lui-même transformé en ratio de prélèvement... On évoque aujourd'hui un prélèvement de 2 % sur les recettes communales, soit un produit escompté de 800 millions d'euros, l'équivalent de la dotation de solidarité rurale... Dans les cas étrangers étudiés, les règles d'éligibilité et de répartition découlent des objectifs assignés aux fonds péréquateurs. Elles peuvent en outre répondre à des objectifs qui s'éloignent des seules considérations de redistribution. Et comme en France, la péréquation a souvent été mise en œuvre à un moment où le financement des collectivités ne paraissait plus soutenable. Les principales

“Le financement des collectivités par le truchement de l'État contient de plus en plus un objectif de péréquation.”

questions recensées à l'étranger ont porté sur l'étendue des compétences couvertes, l'égalité d'accès aux services publics, l'introduction de normes de dépenses et la stabilisation des ressources. Nous proposons au lecteur deux exemples qui entrent en résonance avec nos dilemmes français.

En Espagne, le fonds de suffisance qui couvrait les dépenses des Communautés sur trois champs de compétences (les compétences partagées avec l'État, la santé et les services sociaux) a été profondément remanié en 2009. Le fonds a été globalisé, il est désormais abondé pour l'essentiel par la fiscalité partagée (impôt sur le revenu, TVA, droits d'accises) et un seuil de financement a été arrêté, dans une définition quasi-tautologique. Les « besoins financiers » correspondent en effet aux ressources fiscales perçues en 2007 majorées des compensations préexistantes. Officiellement, la péréquation doit permettre un égal financement des services publics ; de fait, elle s'inscrit dans la loi de stabilité budgétaire (réduction du financement par dotations d'État), et induit pour les Communautés un nouveau raisonnement sur le volume de leurs ressources. Garanties au moment de la réforme, elles évolueront désormais selon la conjoncture.

En Italie, la péréquation est pour le moment réservée à la compétence santé des régions (85 % de leur budget ; les régions ayant une surface financière de 170 Md€, les communes et provinces réunies 90 Md€ en 2009). Elle est alimentée par le produit territoria-

lisé de la TVA, redistribué ensuite selon un critère de couverture des dépenses sanitaires. Officiellement, il s'agit d'un système de péréquation dans lequel il n'y a ni contributeurs ni bénéficiaires. L'IRAP, l'impôt économique territorial, et la TVA partagée sont réputés fournir aux régions les moyens de leurs compétences clefs : si l'application des taux standards nationaux dégageait un produit excédentaire aux besoins, le produit ne leur serait de toute manière pas versé. Les régions peuvent toutefois en moduler le taux pour financer des compétences facultatives. En cours de réforme, le système de péréquation assis sur la fiscalité partagée doit définir le coût des « dépenses essentielles » non plus en fonction d'un niveau historique mais d'après des coûts normalisés.¹⁴

Il y aurait enfin une dernière question à laquelle quasiment tous les pays ont répondu par des mécanismes de compensation ou de garantie : comment mettre en œuvre une péréquation sans clivages ? En France, la cristallisation, et même la polarisation du débat, entre compensation et péréquation rend la réforme fiscale insatisfaisante. Ailleurs, la mise en œuvre de la péréquation ne va pas sans une porosité des deux notions. Cette porosité s'accompagne d'une certaine fongibilité entre péréquations verticale et horizontale et les fonds mixtes État-collectivités sont prédominants. Paradoxalement, le financement des collectivités par le truchement de l'État contient de plus en plus un objectif de péréquation, c'est-à-dire la dilution du lien entre le rendement fiscal d'un territoire et le produit perçu par la collectivité afin de rééquilibrer l'inégale répartition des activités et des besoins, tout en sécurisant de moins en moins leurs ressources. Quand des compensations ou des garanties sont prévues, elles le sont bien souvent en référence à une année antérieure, à un niveau a minima de ressources pour quelques compétences ou, comme en Suisse, par l'adjonction d'un fonds sans commune mesure avec le fonds principal de péréquation. En 2011, la DGF des communes consacrera plus de 5 milliards d'euros au complément de garantie alors que les volumes cumulés de DSU, DSR et DNP n'atteignent pas 3 milliards. En Suisse, le fonds de « compensation des cas de rigueur » s'élève en 2010 à 366 millions CHF (abondé aux deux tiers par l'État) quand la péréquation sur critères de charges s'élève à 694 millions (fonds abondé à 50 % par les cantons, dont les critères, essentiellement sociaux, permettent aux cantons urbains d'être bénéficiaires) et la péréquation sur critères de ressources atteint 3 368 millions CHF (fonds abondé à 58 % par la Fédération, surtout au bénéfice des cantons ruraux).

Une réforme fiscale pour un pacte institutionnel

Le sort de la péréquation en France est ainsi étroitement lié au devenir de la réforme fiscale. Dans un système de dotations figées, en volume comme dans leur architecture, la cotisation sur la valeur ajoutée apparaît comme un formidable gisement, avec l'aval du Conseil constitutionnel (en attendant sa prochaine décision, quoique : même si l'on décidait de redistribuer plus de 50 % du produit de la CVAE sur critères péréquateurs, la compatibilité de la TIPP et de la TSCA avec la notion de ressources propres a créé un précédent). Plus que son montant, il importe de connaître les ambitions de la péréquation et son insertion dans les modalités de financement des collectivités. Cette réforme en clair-obscur, où cohabitent des éléments de permanence, introduit effectivement une véritable transformation dans la manière d'appréhender la prévision budgétaire.

La permanence, c'est la compensation, qui annihile les mécanismes de péréquation disposés à son aval. Avant la répartition d'une part du produit de la CVAE sont activés la DC RTP et le FNGIR.

La transformation, c'est le basculement des prévisions budgétaires dans un cadre de ressources incertaines. La nouvelle assiette sur la valeur ajoutée introduit une réelle volatilité quant au volume de recettes escompté. Désormais, les assemblées élues localement devront moduler leurs dépenses, c'est-à-dire, en amont, leurs choix politiques, en fonction non plus d'une ressource présente à moyen-terme sur le territoire et potentiellement plus ou moins imposable, mais en fonction des fruits de la conjoncture économique et, espérons-le, des efforts d'attractivité et de compétitivité déployés quelques années auparavant. Signe des temps, au moment où la suppression de la taxe professionnelle devenait de plus en plus crédible, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) retrouvait son acronyme historique, le second A de la DATAR¹⁵ substituant toutefois l'attractivité à l'action régionale.

En ce sens, la France converge, à l'instar d'autres pays européens, vers un modèle de financement des collectivités de moins en moins sécurisé qui s'apparente désormais à une fiscalité partagée. L'autonomie financière des collectivités s'entend alors comme l'effacement progressif de l'État pour soutenir les collectivités face à l'aléa conjoncturel : les collectivités sont désormais responsables du développement de leur territoire et du champ des possibles dont peuvent se

saisir leurs habitants. Cette réforme, malgré la prise de conscience de la fragilité de nos finances publiques et de l'interdépendance des budgets des collectivités et de celui de l'État, pourrait signer l'atomisation de l'aménagement du territoire si l'on n'arrime pas solidement à la péréquation un objectif de cohésion territoriale nationale. Les silences sur la question de l'autonomie et les exigences en matière de péréquation seraient-ils l'esquisse, encore floue peut-être, d'un nouveau pacte institutionnel ?

S. B.

1. Table ronde sur la péréquation, Sénat, 10 février 2010. Vidéo consultable à l'adresse suivante : <http://videos.senat.fr/video/videos/2010/video4036.html>, 12^e minute.
2. Faut-il véritablement parler de suppression de la taxe professionnelle ? Son remplacement par une imposition économique incomplète et à l'assiette autrement plus exposée à la conjoncture économique fait-il de la Contribution économique territoriale un substitut à la TP ?
3. Voir les considérants 61 et 64 de la décision n° 2009-599 DC.
4. Considérants 67 et 68 de la décision n° 2009-599 DC.
5. Fonds de péréquation sur stock et péréquation flux à chaque échelon ainsi qu'un fonds sur les droits de mutation des départements.
6. DGF du bloc communal : la dotation forfaitaire dans son ensemble (dotation de base, part superficielle, compensation et garantie, parcs naturels) diminuerait de 0,2 % (14 036 Mio€) quand la dotation d'aménagement (DSU, DSR, DNP et intercommunalité) augmenterait de 2,8 % (9 523 Mio€).
7. « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », Commissariat Général au Plan et « Étude sur l'efficacité péréquatrice des dotations de l'État aux collectivités locales » présentée au CFL le 28 octobre 2008.
8. « La fiscalité locale », mai 2010.
9. Dotation de compensation de la réforme de la TP : dotation versée par l'État aux collectivités dont le produit fiscal en remplacement de la TP est inférieur au produit de TP antérieur.
10. Fonds national de garantie individuelle de ressources : les collectivités qui percevraient plus de produit fiscal après réforme majoré de la DC RTP que de produit théorique de TP abonderaient un fonds reversé aux collectivités lésées par la réforme.
11. Annexe au rapport d'information du sénateur Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, n° 588 (2010) – 29 juin 2010, « Mise en œuvre de la contribution économique territoriale : la trajectoire de la réforme ».
12. ÉTYM.1611 ; « répartition équitable de l'impôt », 1442 ; lat. jurid. *peræquatio* « répartition égale », de *per*, et *æquare* « égaliser », de *æquus* « égal ». Dr. admin. Rajustement des traitements, pensions, indemnités, allocations, impôts, destiné à les adapter au coût de la vie ou à établir entre eux certaines proportions déterminées. « Répartition. Égalité dans la répartition, répartition égale », dictionnaire Le Grand Robert.
13. Question orale sans débat n°0927S publiée au JO Sénat du 20/05/2010 – page 1258, « Renforcement des mécanismes de péréquation financière » ; le sénateur Claude Biwer reprend le constat du Conseil des Prélèvements Obligatoires.
14. Libro verde sulla spesa pubblica [Livre vert des dépenses publiques], Ministero Dell Economia e delle Finanze, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, 2007.
15. Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale.